

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Políticas e Relações internacionais
Departamento de Relações Internacionais

A Política de Integração do Setor Automotivo Argentino e
Brasileiro para o MERCOSUL

LUÍS PAULO ARAÚJO DAYRELL

Brasília
2001

*A política de integração do setor automotivo argentino
brasileiro para o MERCOSUL*

Dissertação de Mestrado

Luís Paulo Araújo Dayrell


Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Políticas e Relações internacionais
Departamento de Relações internacionais

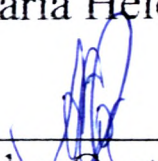
2001

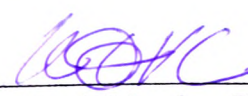
*A política de integração do setor automotivo argentino e
brasileiro para o MERCOSUL*


Luís Paulo Araújo Dayrell

Banca:


Orientadora: Maria Helena de Castro Santos


Professor: Alcides Costa Vaz


Professora: Maria Izabel V. de Carvalho


Professor: Gabriel Álvarez

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Políticas e Relações Internacionais
Departamento de Relações Internacionais
Brasília, dezembro de 2001

Sair de órbita não significa ser revolucionário,
mas todos que revolucionam necessitam de "acompanhar" os astros.

Foi muito rápido o meu mestrado, se comparo o tempo que uma política leva para amadurecer. O tempo de estudo no "escritório" parece artificial diante dos fenômenos humanos no laboratório social. Por isso, é necessário acelerar e compensar os tempos entre esses dois ambientes. Essa compensação talvez acabe afetando ambos lugares, que inevitavelmente saem um pouco da órbita prevista.

Preciso dizer que muito do que foi escrito aqui foi retomado em um artigo. Neste foi possível reescrever as conclusões que pude fazer à luz dos valiosos comentários recebidos durante a defesa. Não obstante, para o leitor, espero que desfrute dessa dissertação e deixe lembrar o meu agradecimento à minha orientadora, Maria Helena Santos, ao meu pai Gilson Davrell, que me ajudaram muito. Não esqueça, leitor, da professora Maria Izabel . do Lytton Guimarães, da Maria das Graças Rua, da Julie Schmiedt, do professor Alcides Vaz e do Gabriel Alvarez.

A gentileza e o trabalho da equipe de bibliotecários do Senado Federal, do Itamaraty e da Embaixada da Argentina merecem ser registrados. Aos meus amigos, Francisco, Igor, Debora, Fernanda, Soraya, Marcelo e ao meu primo João Paulo, obrigado pelo carinho e atenção.

Resumo

A política de integração do setor automotivo é o tema desta dissertação, em que investigo o padrão de processo decisório dos atores mais diretamente envolvidos. Estes são burocracias ministeriais, os sindicatos de trabalhadores, os empresários e a OMC, que expressam seus interesses, negociando regras, lucros, benefícios, salários, estratégias de competição e solução de conflitos. Cada ator está em um nível particular e tem tipos de poderes próprios devidos a sua posição no sistema político.

No Período Preparatório (1988-1994), a política dos governos da Argentina e do Brasil motivou os empresários a direcionarem o comércio para o Mercosul, intensificando o intercâmbio de autoveículos e autopeças. Em se orientando a organização produtiva para esse mercado, os atores incrementaram o debate sobre as disparidades de investimento e os desequilíbrios dos benefícios provenientes do comércio automotivo. Ponderando as demandas dos atores, o governo brasileiro criou, durante o Período dos Acordos (1994-1999), um regime automotivo próprio, contestado pelo Japão, Coreia do Sul, EUA e União Europeia, na OMC. O regime automotivo brasileiro excitou as transnacionais a investirem no país, mas a integração no Mercosul desacelerou devido a disputa pelos investimentos. Em consequência disso e da desvalorização do Real, o comércio de muitos setores produtivos minguou, ao extremo de surgirem contenciosos entre o Brasil e a Argentina, ameaçando a continuidade do Mercosul, sobretudo a partir de 2000 em diante.

O conflito forma o padrão decisório dos atores presentes na política de integração automotiva: esta é a conclusão do autor.

Palavras-chaves: MERCOSUL, indústria automobilística, Argentina, Brasil, Política, Processo decisório, competição.

Abstract:

The theme here is the automotive sector integration policy in which I researched the decision making pattern of the directly involved actors. Those actors are ministerial bureaucracies, trade unions, entrepreneurs and WTO. They express their interests negotiating rules, profits, benefits, salaries, competition strategies and resolution of conflicts. Each actor is on a specific level and has his own particular powers due to his position in political system.

During the preparation period (1988-1994). Argentina and Brazil governmental policy has motivated the entrepreneurs to direct automotive trade to MERCOSUR exchanging autoparts and autovehicles. As soon as the productive organization turned to this market, the actors have lifted a quarrel about investment disproportion and unbalanced benefits coming from automotive trade. Pondering actors' demands. Brazilian government has created, in the Agreements' period, its own automotive regime, which was questioned by Japan. South Korea. EL A and EU at WTO. The Brazilian automotive regime has teased multinational corporations to invest in the country, but integration inside MERCOSUR went slower due to investment disputes. Therefore, besides Real's devaluation, trade of many productive sectors have decreased as extreme as controversies between Brazil and Argentina have appeared threatening MERCOSUR's continuance, mostly since 2000 and beyond

Conflict forms decision making pattern of the actors present in automotive integration policy. That is the author's conclusion

Key words: MERCOSUR, automotive industry Argentina. Brazil, policy, decision making, and competition

Índice:

I) Introdução

II) Capítulo 1: Modelo teórico-conceitual

- | | |
|---------------------------------|--------|
| 1.1 Procedimentos metodológicos | pág. 4 |
| 1.2 Modelo analítico | pág. 5 |

III) Capítulo 2: A indústria automobilística

- | | |
|----------------------------------------------------|--------|
| 2.1 A indústria automobilística mundial | pág.21 |
| 2.2 Políticas automotivas do Brasil e da Argentina | pág.32 |

IV) Capítulo 3: Surgimento do MERCOSUL

V) Capítulo 4: Questões, atores e regimes

- | | |
|-----------------------------------------------------|---------|
| 4.1 MERCOSUL e a política de integração automotiva: | pág.54 |
| 4.2 Conclusão | pág.101 |

VI) Referências Bibliográficas

VII) Anexos

I) Introdução

Esta dissertação tem sua análise concentrada no período de integração do setor automotivo entre os anos 1988 a 2001, na America Latina, mais precisamente, no Brasil e na Argentina. Destaca-se nesta análise especialmente o período quando se institucionaliza o MERCOSUL. A escolha do setor automotivo, entre varias outras possibilidades em todo o MERCOSUL. justifica-se pelo comercio ascendente de veículos e autopeças, cujos valores se apresentam na tabela abaixo que. entretanto, mostra a situação do setor apenas durante 5 anos.

Tabela 1
Comercio Intra-MERCOSUL e Comercio automotivo (US\$ milhões)

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Média de crescimento anual
Todos produtos	4.127	5.103	7.214	10.027	12.049	14.384	25%
Produtos automotivos	198	417	1.273	1.848	2.276	2.055	75%
Participação automotiva	4,79%	8,17%	17,6%	18,4%	18,8%	14,2%	

Fonte: Fundo Monetario Internacional e ALADI

E interessante observar que durante esses cinco anos iniciais o MERCOSUL representou ganhos, de que tanto a Argentina quanto o Brasil se beneficiaram, num jogo de soma positiva. Os ganhos são inquestionáveis, mesmo admitindo que não existe unanimidade em relação aos valores do comercio automotivo. Dependendo dos critérios adotados, obtem-se nesta tabela diferentes valores relativos ao modo de separar o que efetivamente e utilizado pelo complexo da industria automobilística e o que são bens que aparecem agregados na pauta de exportação a categoria automotiva, mas que são utilizados em outros complexos industriais. De todo modo. se esses valores não são precisos em termos automotivos são indicadores valiosos do comércio de parte considerável das industrias do MERCOSUL²

Por outro lado. a industria automobilistica produz cerca de 10% do PIB industrial tanto do Brasil quanto da Argentina (Fonte: ANFAVEA e ADEFA). O tema e relevante pela peculiaridade de que os países do MERCOSUL priorizaram um modelo de desenvolvimento que enfatiza o

¹ A partir de 1997. o comércio deixa de crescer e os beneficios tomam-se discutíveis. Tanto o Brasil quanto a Argentina perdem fatias de mercado um do outro.
Principalmente, fazem pane do complexo automotivo a indústria siderúrgica, metalúrgica, metal-mecânica. de material eletrico e eletrônico, química. petroquímica e. eventualmente, até mesmo de artigos de couro e papel.

transporte automobilístico rodoviário’ O interesse no tema continua vivo. visto que os analistas ainda não responderam satisfatoriamente por que a integração do setor automotivo se constituiu de modo atípico⁴, em comparação com os outros setores produtivos submetidos as normas comuns do MERCOSUL. De fato. a especificidade do setor automotivo é evidente, desde que este foi transitoriamente excluído do livre comércio intrazona e das políticas comuns.

A especificidade do setor é reconhecida por Jose Botafogo Gonçalves. Embaixador do Brasil junto ao MERCOSUL. Ele diz que o setor automotivo servira de modelo para integrar outros setores envolvidos em disputas comerciais, tais como calçados, têxteis, frangos, açúcar e cereais, que já estavam, em sua maioria, funcionando dentro da zona de livre comércio” Botafogo põe as claras que o modelo do setor automotivo sempre foi diferente e que por isso pôde ter mais sucesso, dado que mereceu atenção especializada dos negociadores internacionais.

Com respeito a integração automotiva, foi limitado o estudo aos casos do Brasil e da Argentina, porque esses países representam 95% do comércio de veículos no MERCOSUL. O Brasil detém posição predominante. De fato. ele produziu 1.85 milhões de veículos no ano de 2001. enquanto a Argentina produziu 245 mil. segundo estimativas da ANFAVEA e ADEFA. O Paraguai não produz automóveis e o Uruguai apenas monta os veículos, importando as peças^{1’}

Há dependência dos países-membros do MERCOSUL em relação ao Brasil. A Argentina, por exemplo, já chegou a exportar metade da sua produção para o mercado consumidor brasileiro. Quase 90% das exportações automotivas argentinas vão para o Brasil, enquanto que 50% das exportações desse último tiveram como destino esta outra, durante grande parte da década de 90. É evidente, portanto, que o Brasil tem destaque no setor automotivo. O estudo que será desenvolvido leva em consideração a posição hegemônica do Brasil, ainda que a posição argentina esteja sempre presente como contraponto.

Genericamente falando, essa característica não é exclusiva do Cone Sul. pois os países da OCDE têm uma ótima infraestrutura rodoviária, que comportou um tráfego duplicado nos últimos 20 anos. apesar de o transporte ferroviário e fluvial se destacarem.

⁴ O setor açucareiro também é atípico. Este tem um grupo ad hoc no âmbito do Grupo Mercado Comum encarregado de liberalizar o comércio ultrazona. Entretanto, o estudo do setor açucareiro foge ao escopo deste trabalho.

Jornal do Brasil. 25/3/2000. “Acordo do Brasil será mais amplo” p.14.

⁶ Existem indústrias uruguaias fabricantes de pneus e outros componentes, mas que são pouco significativas considerando todas as peças que são necessárias para montar um veículo.

O estudo desenvolvido analisou a posição desses países a partir também dos interesses particulares de atores relevantes. As iniciativas governamentais e as ações da integração industrial entre os países do MERCOSUL têm uma contrapartida das empresas automotivas. As montadoras transnacionais têm objetivos e projetos específicos para o MERCOSUL, que são negociados com os administradores do setor público. O jogo entre esses atores é assimétrico, já que, por exemplo, uma empresa automobilística como a General Motors e a Ford lucram ao todo, anualmente, mais do que a soma dos PIBs da Indonésia, do Egito, do Paquistão e da Nigéria juntos. (Nossa Comunidade Global. 1996. p.20)

A indústria automobilística é tão poderosa que já foi ou é protegida em todos os países produtores, por tarifas de importação. A proteção às grandes corporações da indústria automobilística foi resultante do empenho das empresas na defesa de seus interesses, quando elas já formavam o maior oligopolio internacional, instalado em pouquíssimos países do mundo. As montadoras automobilísticas empenharam-se, à medida que o MERCOSUL progrediu com tratados e acordos, na representação corporativa de seus interesses diante da integração da produção. Por sua vez, a integração da produção de automóveis no MERCOSUL afetou os trabalhadores, que também se mobilizaram para defender as suas propostas e representar eficientemente os seus interesses,

O problema investigado no presente estudo consiste em analisar a participação dos empresários do setor automotivo, dos sindicatos e das burocracias na política de integração, especificamente, no processo decisório dos órgãos competentes do MERCOSUL. A questão que norteou esse estudo pode então ser formulada como se segue. *Qual é o padrão decisório da política de integração do setor automotivo para o MERCOSUL? Como participam os sindicatos, os empresários e as burocracias?*

José Tavares de Araújo Jr. (Araújo. 1998) evoca a torça dessa indústria que se detendeu também em momentos históricos relevantes através de outras medidas. Vale citar o Acordo de Restrições Voluntárias de Exportações de 1981, entre EUA e Japão; as estratégias de industrialização por substituição de importação na Argentina, Brasil e México, nas décadas de 50 e 60; o Pacto Canadá Estados Unidos de 1965; a competição dos governos estaduais na oferta de incentivos fiscais nos EUA União Europeia (UE), Brasil, etc.

Capítulo 1

1.1) Procedimento metodológico

O problema de pesquisa foi abordado em etapas. Em primeiro lugar, foi feito um levantamento de informações sobre o tema. Trabalhou-se com fontes primárias e secundárias para o Brasil e a Argentina. Esse trabalho comportou um levantamento bibliográfico, em livros, periódicos, documentos, jornais e na internet. Em segundo lugar, foi feita uma listagem dos principais atores envolvidos, tanto governamentais quanto do setor empresarial e sindical, no âmbito do setor automotivo. Também foram levadas a cabo a pesquisa e a seleção de dados sobre comercio e atos normativos. De posse desse material, foi feita então a análise da política de integração para o setor automotivo no Brasil e na Argentina.

Deve-se observar que parte significativa desse estudo esta realizada dentro de um desenho de pesquisa que privilegia a inferência descritiva (King, Keohane e Verba, 1994). A ordem na apresentação das informações foi pensada com vistas a facilitar as inferências do tipo descritivo. Enfatizou-se o comportamento dos atores estratégicos, composto pelas preferências, postura em relação aos objetivos, modo de agir e de organizar as idéias.

O modelo analítico construído especialmente para esta política e utilizado aqui foi baseado nos modelos de decisão de Easton, Lindblom e Putnam. No segundo capítulo, foram desenvolvidos os parâmetros da política de integração automotiva. Os parâmetros são referentes a historia da industria automobilística e dos seus diversos atores, tanto em nível regional da América Latina quanto global. No terceiro capítulo, analisou-se o MERCOSUL. No capítulo final, principalmente foi encarado o objetivo primeiro dessa dissertação que foi descobrir padrões no processo decisorio da política de integração do setor automotivo, de modo a permitir a construção de hipóteses teóricas sobre o MERCOSUL.

1.2)Modelo analítico

Os modelos analíticos utilizados nesse trabalho integram aspectos da política desenvolvidos em estudos de diferentes autores, como Easton, Lindblom e Putnam. A apresentação será feita com o fim de salientar os aspectos aproveitados dos seus modelos, portanto, não pretendendo ser exaustiva. A utilização de modelos diferentes atende ao propósito de explorar o rendimento analítico de teorias de processo decisório. diante do caso de uma política de integração entre países em desenvolvimento.

Neste particular, houve uma intenção de estabelecer uma interlocução entre as teorias, confrontando-as aos fatos empíricos, com o objetivo de deduzir o padrão decisório da política de integração automotiva. Na pesquisa sobre o padrão decisório. privilegiou-se a construção de um modelo analítico conjugado, utilizando teorias que tratam tanto do aspecto domestico quanto externo da política de integração do setor automotivo.

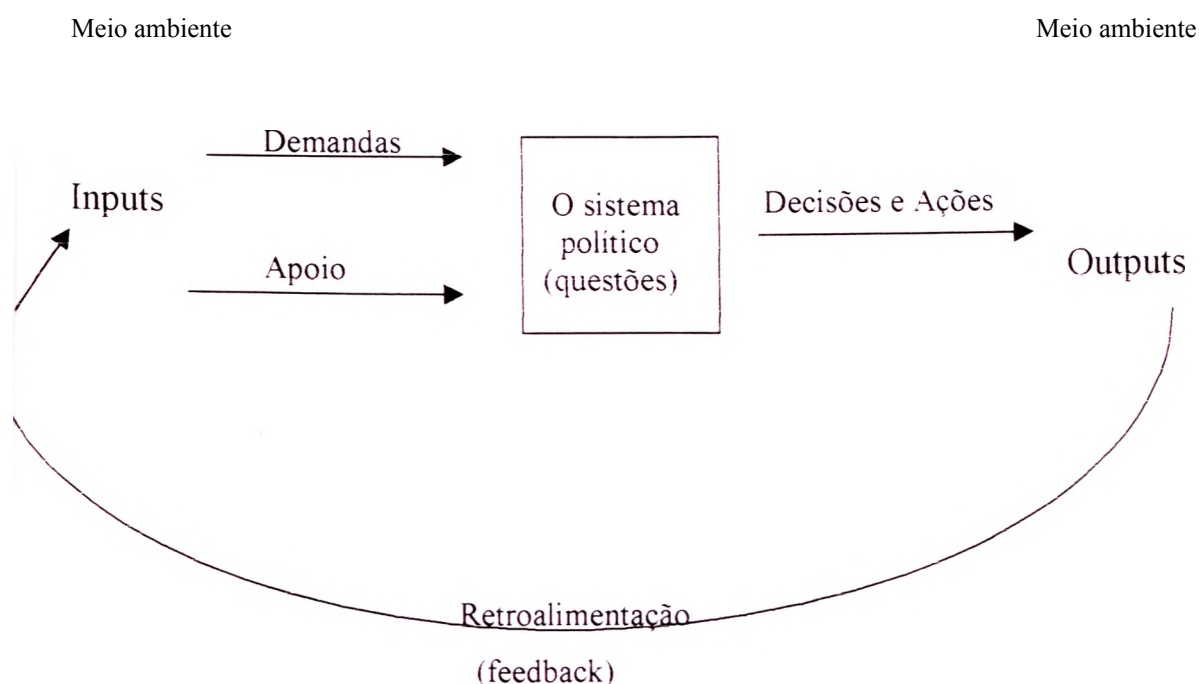
O campo de estudos de processo decisório começou a desenvolver-se no final dos anos 50 e início dos 60 Tais estudos surgem dentro do campo de políticas publicas, que vai se sistematizando a partir de contribuições de varias disciplinas, tais como economia, administração, ciência política. psicologia e mesmo engenharia. Supunha-se na época que aumentando o nível de conhecimentos seria possível auxiliar os tomadores de decisão, em assuntos polêmicos como a política de distribuição e *welfare*.

Nesse estudo particular, e preciso definir o conceito de processo decisório e outros conceitos como o de política (policv). David Easton define a política (policv) como:

"uma teia de decisões e ações que aloca valores a partir da autoridade. Seria errado conceber que a ciência política pretende entender o modo pelo qual a sociedade aloca todos os seus valores. A ciência política diz respeito apenas a alocações com autoridade (authoritative)." (EASTON, 1965. p. 131)

Além disso, uma única decisão não constitui uma política Uma decisão e apenas uma seleção de alternativas que expressa a intenção dos atores ou dos grupos de interesses. Chegar até uma decisão representa identificar uma das questões que estabelece a política em estudo, mas não e o todo da política em relação a um problema. A política tem a ver com o conjunto das decisões ou o processo decisório. Ela pode também ser definida e analisada, em termos dos seus elementos constituintes, principalmente formulações e implementação. Neste sentido, existe um modelo desenvolvido por Easton capaz de isolar estruturalmente os elementos da política e de fornecer uma visão do seu todo. Esse modelo tem como característica ser simples, elucidativo e é o primeiro que considero aqui.

Modelo N° 1



O sistema político tem *inputs*, processos e *outputs*. Os *inputs* são todas as forças internas e externas que influenciam o processo de tomada de decisão e que podem surgir também do interior do próprio sistema político, sendo então chamados de *withinputs*. Os *inputs* principais adicionam demandas ou apoio ao processo decisório. Para isso, precisam ser traduzidos em fatos perceptíveis como relevantes, pelos funcionários e políticos que trabalham no sistema. Os *inputs* são normalmente enviados e interpretados pelo sistema político, sob a forma de decisões ou ações governamentais. Neste processo, o sistema político agrega os *inputs* em questões (*issues*)⁸

Easton busca nos estudos de eleição a definição de *issue*. Questão é todo tipo de:

"declarações em que são alegadas diferenças entre os partidos contendores ou candidatos e que se tomam assunto de disputa entre eles. Esses assuntos formam questões políticas, porque são vistos como alternativas realistas a partir das quais uma seleção provavelmente será feita, no que diz respeito aos *outputs* do sistema". (Easton, 1965, p. 142)

A questão surge então da polêmica dos contendores e distingue-se das outras demandas, no sentido de tomar-se uma base para implementação no futuro imediato. Easton separa questão em

¹ Um exemplo de *issue* na política de integração do setor automotivo foi a disputa entre os atores sobre qual seria a composição do índice de nacionalização dos veículos (exigência para considerar o veículo como produto nacional). No MERCOSUL, com o Acordo de Complementação Econômica 14, ACE-14, o sistema político decidiu manter o índice de 85% para veículos intercambiados entre Brasil e Argentina. Esta decisão é uma resposta ou *output* a respeito desse *issue*.

duas categorias: a de decisão e a de orientação. Questão decisória lida com o conteúdo substantivo das alternativas possíveis para a decisão e a ação. A partir das alternativas e antecipado que os tomadores de decisão farão provavelmente alguma seleção de compromisso. Questões de orientação referem-se a diferenças de qualidade entre contendores a um cargo: quais pessoas ou partidos são melhores, mais experientes, honestas, capazes, representativas e outros que dependem de critérios de avaliação.

Existem as questões que têm característica legislativa. Elas surgem como produto das diferenças entre os legisladores ou entre o Executivo e o Legislativo. E existem questões privadas que podem se converter em públicas. Easton define também as questões administrativas, que são demandas que tomam forma em organizações administrativas e são levadas em consideração, em um número manejável pelo sistema. A formação de uma questão administrativa está intimamente ligada ao mecanismo de redução de *inputs*. Os administradores realizam a redução da variedade e do número de *inputs*, considerando-os em grupos menores do que os formados na sociedade. A questão funciona como um núcleo em torno do qual gravitam as preferências dos diversos atores sociais. A questão refere-se mais à categoria geral do que aos valores específicos expressos nas preferências.

Toda questão é principalmente uma demanda convertida administrativamente. A conversão dos *inputs* é uma alocação de valores com autoridade, pois os administradores da conversão têm posição crítica em termos de poder e controle no sistema político. O controle sobre o patrocínio ou a colocação (*sponsorship*) das questões é uma importante predição sobre a distribuição de poder dentro de um sistema.

Interessa saber não só como os *inputs* são convertidos em questões, mas também como as respostas ou *outputs* são produzidos. Os *outputs* são sempre lançados no meio ambiente, de modo a produzir, principalmente, os bens e serviços para a sociedade e/ou comunidade internacional, que, por sua vez, responde com novos *inputs*, que realimentam o sistema. Esses *inputs* adicionam apoio ao sistema, se os *outputs* forem satisfatórios. No caso dos *outputs* não satisfazerem a sociedade, os *inputs* adicionam novas demandas, de modo que existe fluxo contínuo.

Utilizando esse esquema de sistema político, o processo decisório pode ser compreendido, de modo que a categoria de *inputs* serve para tratar das demandas ou do apoio manifestados pelos diversos atores. Por sua vez, a categoria dos *outputs* lida com as decisões lançadas ao meio ambiente. O processo político, entretanto, nem sempre é claro para o analista. Aliás, muitos

entendem que o sistema político permanece como uma caixa preta, insondável à análise, a menos que algumas variáveis explicativas sejam selecionadas ou alguns pressupostos sobre o comportamento dos atores sejam assumidos. Espera-se abrir essa caixa preta com o modelo do professor da universidade de Yale, Charles Lindblom.

Lindblom, em seu livro, *O processo de decisão política*, mostra como se pode fazer a análise do processo de decisão. De acordo com o livro de Lindblom, é necessário fazer uma descrição objetiva do processo decisório. O autor diz que antes de poder avaliar o processo é preciso que ele esteja muito claro para o analista. Para tanto, deve-se identificar as características dos participantes, os papéis que eles desempenham, a autoridade e os poderes que eles detém relativamente, dentro do jogo político. Ademais, Lindblom salienta que o objetivo de estudar o processo decisório não deve ser o de explicar por que os atores tomam certas decisões, mas de explicar o *como* isso acontece

Lindblom sustenta a hipótese de que o processo decisório não é estanque, mas é de tal sorte que as etapas se sobrepõem uma as outras, sendo que ele é recorrente e prolongável, pois seus limites são incertos. O modelo de processo decisório de Lindblom é incremental. Esse é o nosso segundo modelo de processo decisório. Os tomadores de decisão buscam as soluções dos problemas gradualmente, sem a introdução de grandes modificações nas situações já existentes e sem provocar rupturas de qualquer natureza. A melhor decisão não é aquela que maximiza os valores, mas aquela que assegura um acordo satisfatório entre os interesses envolvidos.

O método gradual ou incremental é o que apresenta melhor rendimento. No artigo "The science of muddling through", Lindblom mostra que a diferença entre o método incremental e o racional é análoga à diferença entre a prática do tomador de decisão e a teoria do analista de política. Lindblom acredita que o tomador de decisão aloca valores através de uma sucessão de comparações limitadas que reduzem sobremaneira as opções de escolha. O método incremental difere do racional, na medida que sublinha as limitações de alternativas para o tomador de decisão.

O método racional tendo uma preocupação maior em explicar a política acaba separando artificialmente os meios dos fins. No intuito de explicar todos os fatos, o método racional proporciona uma extrapolação da descrição empírica. O método incremental, ao contrário, não proporciona a separação entre os meios e os fins, pois sob a sua perspectiva, esses são escolhidos simultaneamente. Ainda assim, com o método incremental, a política é analisada cronologicamente. A política é um processo de aproximação sucessiva a objetivos almejados, que

são continuamente reconsiderados. O método incremental postula que o desenvolvimento da política em aproximação aos objetivos almejados desenha o processo decisório.

Por outro lado, o processo decisório existente na realidade tem limites. Lindblom lembra que em nenhuma democracia, a riqueza e os privilégios dela decorrentes nunca foram discutidos com a profundidade necessária. Fica, então, claro que o processo decisório tem parâmetros. Neste sentido, vale a pena explorar quais são as regras gerais do jogo político. As regras disciplinam o comportamento dos jogadores, que são os formuladores de políticas. Os jogadores são constrangidos, na arena política, por regras acordadas ou impostas quer pelo uso da violência ou através de sanções ou por outras formas de coação.

As regras conseguem controlar os comportamentos políticos dos atores. A análise parcial da política é um dos métodos mais eficazes de controle, usado no jogo de poder. Ademais, o controle pode ser feito pela ameaça ou ser baseado em favores, reciprocidade ou dinheiro. Outra forma de controle é obtida através do uso da autoridade, que é o fundamento da decisão política e a base do próprio sistema de governo. A distinção entre os que possuem autoridade e que, portanto, comandam e os que obedecem marca a estrutura do processo decisório. Uma estrutura que se flexibiliza muito, pois é construída através da barganha, da negociação e de ajustes mútuos entre os jogadores políticos, durante o processo de decisão.

Essas regras e também outras não são suficientes para explicar as políticas do governo pois é no momento da implementação pelas burocracias que as decisões ganham seus contornos definitivos. Lindblom diz mesmo que o processo decisório político está predominantemente a cargo das burocracias, pois elas freqüentemente alteram as decisões, na implementação, o que é imprevisível. A implementação, entretanto, costuma ser imprevisível, em virtude de dificuldades diversas, tal como o descontrole sobre o comportamento da burocracia. É verdade que há para limitar o comportamento burocrático, como a remuneração, as promoções e o prestígio, mas não são suficientes para garantir que a implementação das políticas seja eficaz.

Para Lindblom, outro ator relevante no processo decisório é o homem de negócios. Esse último tem uma posição privilegiada no processo de decisão política, pois o governo concede aos empresários tudo o que eles necessitam para assegurar o funcionamento da economia. Além disso, os empresários, às vezes, participam diretamente do processo decisório, pois vários grupos consultivos empresariais funcionam associados a órgãos do governo. Vale citar que os empresários também exercem controle do processo decisório através das análises parciais, do intercâmbio e da autoridade. Inclusive, o poder dos empresários é anterior à consecução do

processo decisório, pois eles financiam as campanhas eleitorais, de modo a conquistar o compromisso dos políticos com suas demandas.

Os empresários têm função pública importante, pois deles depende a distribuição de recursos, o desenvolvimento dos investimentos, a organização da força de trabalho, etc. Além disso, para Lindblom toda empresa é um grupo de interesse e, portanto, desempenha uma atividade que influencia o processo de decisão na esfera pública. Os grupos de interesse são constituídos pela presença massiva dos empresários, apesar de outros setores também estarem representados. Os grupos de interesse participam de modo importante no processo decisório, pois introduzem as suas análises parciais que influenciam os formuladores das políticas, financiam as eleições e interagem com as burocracias, pressionando e fiscalizando a implementação das decisões.

No sentido de completar os aspectos da política que Lindblom analisa, deseja-se trazer contribuições de uma das mais atuais teorias em relações internacionais, o jogo de dois níveis de Putnam.

Putnam abre o seu artigo "Diplomacy and domestic politics- the logic of two level games", afirmando que a política doméstica e as relações internacionais estão interligadas (*entangled*). É perda de tempo procurar numa dessas duas qual é a direção da causalidade. Vale mais perguntar quando e como a política doméstica e as relações internacionais afetam uma à outra. O jogo de dois níveis é uma tentativa de explicar a relação entre a política de ratificação doméstica ou nível 2 e a negociação internacional ou nível 1. Os jogos são o nosso terceiro modelo de tomada de decisão.

Putnam desenvolveu uma série de conceitos que fazem a ponte teórica entre esses dois níveis. O objetivo de sua teoria é mostrar como os Estados cooperam e em que medida a cooperação é influenciada pela política doméstica. Em primeiro lugar, para Putnam, a cooperação é materializada em acordos internacionais resultantes das mesas de negociação. Na negociação dos acordos ou regimes, há dois momentos bem precisos que Putnam define nos jogos de dois níveis, o momento de negociação internacional e o de ratificação doméstica. Obviamente, separar os momentos dos jogos atende a fins didáticos ou de exposição. De fato, a negociação e a ratificação misturam-se, porque uma é afetada pela outra, devido às expectativas dos negociadores.

A ratificação sempre limita e pressiona o negociador internacional, pois o mesmo age tendo em vista a aprovação doméstica do acordo. Por outro lado, para tirar o melhor proveito de um acordo internacional, o negociador tem de pensar se os outros interlocutores conseguirão a

ratificação doméstica em seus próprios Estados. O negociador está diante de três ordens nos jogos de dois níveis, o plano de negociação com os seus pares, o âmbito doméstico de seus pares e o seu próprio âmbito doméstico.

A ratificação pode ser a aprovação do tratado pelo Congresso, através de votação ou pode ser qualquer tipo de processo de decisão que leve ao endosso doméstico. Neste caso, incluem-se a implementação pelas burocracias, a cooperação dos sindicatos, grupos de interesse e mesmo a aprovação pela “opinião pública”. A ratificação doméstica dos acordos internacionais é um fenômeno que parece ser específico dos países democráticos, mas que pode se referir a diferentes arranjos de poder político.

Um conceito fundamental criado por Putnam é o de *win-set*, que tem a seguinte definição:

“win set é o conjunto de todos os possíveis acordos do nível 1 que 'vencem', isto é obtêm a necessária maioria entre os eleitores ou o grupo de interesse [*constituents*] no momento da eleição. Os contornos do *win-set* no nível 2 são importantes para entender os acordos no nível 1” (Putnam, 1993, p.439)

Como um certo conjunto, o *win-set* tem propriedades. Quanto maior o *win-set* maior a probabilidade de acordo no nível 1, *ceteris paribus*. Em outras palavras, se os ganhos de um acordo ou os custos de um não-acordo aumentam, multiplicam-se as possibilidades da cooperação, ou seja, maior a probabilidade de acordo internacional, desde que as variáveis sejam mantidas constantes. O inverso é verdadeiro também. Quanto menor o *win-set* menor a probabilidade de acordo no nível 1. Repetindo, quanto mais baixo o custo do não-acordo para os eleitores, menor é o *win-set*.

Os elementos do *win-set* são os acordos, mas, por definição, apenas os acordos bem sucedidos incluem-se (*fali within*) simultaneamente nos *win-sets* domésticos de cada país envolvido. Então todo acordo que está na intersecção de ambos *win-sets* é o possível. Apenas quando os *win-sets* se sobrepõem (*overlap*) existem acordos possíveis. Quando não há sobreposição, chega-se ao impasse, ao beco sem saída, (*deadlock*). Nesta altura não existe nenhum acordo com possibilidade de ser ratificado. Donde a regra geral: os acordos são ratificados quando há uma coincidência ou sobreposição de interesses entre os *win-sets* domésticos. Putnam diz que ocorre uma sobreposição entre os níveis 2, pois a estrutura doméstica está em sintonia com as vantagens percebidas pelos negociadores. Se existe acordo no nível internacional é porque ele contemplou os ganhos de uma coalizão doméstica vencedora que aprova o acordo. Porém, quando a extensão dos ganhos no nível doméstico diminui, o risco de fracasso do acordo internacional aumenta.

O *win-set* tem 3 determinantes: as preferências e coalizões do nível 2, as instituições do nível 2 e as estratégias dos negociadores do nível 1. As instituições, por exemplo, influenciam o tamanho do *win-set*. No caso de ser necessário 2/3 de votos para aprovar o acordo no Congresso é mais difícil haver um *win-set* ampliado do que quando é necessário a maioria simples. Uma forte disciplina partidária que sustente o governo aumenta o *win-set*, pois o negociador tem mais base de apoio. No caso de uma estrutura partidária frágil, há redução do *win-set* e a consequente dificuldade de fazer o acordo.

Quanto às coalizões e preferências domésticas, o *win-set* refere-se aos possíveis ganhos obtidos com a aprovação do acordo internacional, ou seja, uma determinada estrutura de ganhos doméstica, a ser auferida com o resultado da negociação. Putnam sugere que as preferências se manifestam não só em termos dos ganhos resultantes da ratificação, mas pelo "viés ideológico". Assim, o autor difere os isolacionistas dos internacionalistas. Os primeiros opõem-se à cooperação internacional em geral, enquanto os outros dão apoio às iniciativas de cooperação. Movimentos sociais, grupos de pressão, ONGs, todos têm preferências e criam um *win-set* doméstico.

Há uma outra variação importante no tipo de preferência. Trata-se da distinção entre homogeneidade e heterogeneidade. Se os interesses dos interlocutores domésticos estão dispostos de forma homogênea e há apenas um único ponto de disputa, então existe mais probabilidade de veto ao acordo. Ao contrário, quando a disputa está centrada em diferentes pontos, os interesses são heterogêneos e há mais probabilidade de fechar o acordo. Interesses heterogêneos facilitam o acordo, pois existem mais alternativas de negociação do que em casos de interesses homogêneos.

Em terceiro lugar, a última determinação do *win-set* é a estratégia negociadora. O constrangimento mais importante ao negociador é o seu próprio *win-set*. A estratégia de negociação situa-se sempre no nível 2. O negociador precisa tratar de modificar o constrangimento relativo ao *win-set* (seja o seu próprio ou o de seus pares negociadores) através da manipulação de variáveis que influenciam na cooperação. O negociador pode sinalizar vantagens (os *side-payments*), pode mobilizar grupos contrários ao acordo (*Hawks*) com poder de veto, e definir a agenda de negociação. Existe sinergia (*synergistic linkage*) entre os dois níveis, quando o negociador manipula esses níveis de negociação. A sinergia implica que o negociador ultrapassa o limite estabelecido pelos seus interlocutores internacionais, pois conseguiu negociar um acordo mais vantajoso e ampliar o seu *win-set*. O negociador cria um novo arranjo político, porque o jogo de dois níveis resulta numa estrutura de ganhos, previamente não identificada pelos demais negociadores e interlocutores domésticos. (Putnam, 1993, p.448)

Os atributos mais importantes do negociador são o poder de veto ao acordo internacional e o poder de conciliar os dois níveis. O negociador tem uma autonomia relativa. No jogo de dois níveis, quanto maior a autonomia do negociador em relação aos seus interlocutores domésticos, maior a sua possibilidade de manipular a interação sinérgica entre os dois níveis. Como resultado do jogo de dois níveis, ocorre o contrário da visão do senso comum. A fraqueza interna ou a divisão pode significar força externa, pois o negociador evita concessões no plano internacional, já que estas não seriam ratificadas no plano doméstico. O inverso pode ocorrer também, o fortalecimento doméstico pode enfraquecer a posição de barganha do negociador.

O único constrangimento formal ao processo de negociação em dois níveis é que, uma vez que os acordos tenham sido ratificados, não pode haver emendas aos acordos, sem que as negociações sejam de novo abertas. A ratificação final tem de ser votada sem emendas, pelo Congresso. Para Putnam, o acréscimo de emendas implica que será preciso negociar um novo acordo. Pode acontecer também de haver a defecção do acordo. A defecção reflete em muitos casos um cálculo político definido. Pode ser voluntária ou involuntária. A defecção pode ser explicada, dentre outros, por uma situação de perda dos ganhos com o tempo, ou seja, o acordo passa a ser desvantajoso.

A aplicação de Putnam à construção de um quarto modelo analítico desenvolvido é profícua, pois tem a ver com o artigo de Maria Regina Soares de Lima. Essa autora conclui (Lima, 1999) que no Brasil não existe uma separação ontológica entre política externa e interna, desde que a primeira adquiriu feições setoriais distributivas, a partir do governo Collor. O tratamento da política de integração do setor automotivo tem que contemplar, portanto, os aspectos interno e externo à Argentina, ao Brasil e ao MERCOSUL. O modelo de Putnam satisfaz essas exigências.

Ademais, Maria Regina concede destacado papel ao jogo de dois níveis de Putnam, em comparação a outras teorias de Relações Internacionais. A autora diz que o modelo dele possibilita examinar o peso causal da política doméstica na formação da política externa. Claro que neste íterim, ela destaca certas mudanças que se tomaram muito claras na integração automotiva. Vale destacar que a política externa com as mudanças internacionais e domésticas passa a negociar interesses setoriais, além de representar os interesses coletivos. Maria Regina argumenta na sua conclusão (idem, p. 19) que é "artificial a separação entre a política externa e a política doméstica, quer no plano teórico como no empírico". Analogamente, mostra-se que a conjugação dos autores de política aqui selecionados pode enriquecer a análise teórica e empírica. Estas últimas requerem uma composição bem estruturada de modelos destes autores para que haja

rendimento e eficiência no modelo criado e utilizado para dar conta da política de integração automotiva.

O quarto modelo analítico construído aqui trata tanto do aspecto interno quanto externo da política, especificamente, da política de integração do setor automotivo. Neste sentido, é fundamental a contribuição de autores, como acima referidos que souberam pôr em relevo certos aspectos da política. Easton articulou num modelo os elementos constituintes da política. Ele utilizou conceitos descritivos como o sistema político, *inputs*, processos e *outputs*. Particularmente, um conceito importante para o quarto modelo analítico é o de *issue* (questão). As questões aparecem de modo recorrente na política de integração do setor automotivo e com o conceito de questão fica fácil estruturar os problemas e disputas desse setor.

E preciso estar atento também que existe deficiência no modelo de Easton. A descrição do sistema político é esquemática, mas o conceito de meio ambiente encontra-se muito referido a fronteiras (*boundaries*) bem demarcadas. Com a globalização as fronteiras que separam o externo do interno ficaram mais tênues. A categoria do meio ambiente tal como é definida por Easton precisa ser ampliada e revista neste modelo. A contribuição de Putnam que se refere à relação complexa do meio doméstico e do internacional supre as limitações de Easton, como será visto adiante.

Por outro lado, C. Lindblom ocupa-se do sistema político, mas tratando de descrever o processo decisório e de formular teorias que consigam compreender e avaliar as políticas públicas. Lindblom é classificado como defensor da visão pluralista. O pluralismo abriu o campo das relações internacionais para análises que relacionam a política exterior com a política interna em campos que se aproximam, o da ciência política e o das relações internacionais. A partir da unidade de análise pluralista, o processo decisório é analisado segundo os diversos atores estatais e os atores não-estatais, que têm grande relevância.

No quarto modelo analítico, é ampliado o papel das burocracias. Para Lindblom, as burocracias participam do processo decisório apenas na implementação. Não é esse o estatuto delas nesta dissertação, pois as burocracias freqüentemente participam na formulação das políticas. As preferências das burocracias são muitas vezes modificadas pela política, porque as burocracias podem se aliar com altas autoridades administrativas, grupos de interesse e homens de negócios. Esses últimos participam de maneira privilegiada no processo decisório e foram selecionados como atores de destaque, devido à análise de jornais e de artigos especializados.

Por fim, o jogo de dois níveis de Putnam é uma tentativa de revalorizar a política internacional, mas com uma dimensão doméstica. De certo modo, Putnam serve-se tanto da

unidade de análise realista, que tem o Estado como ator unitário, quanto da pluralista, pois o jogo de dois níveis contempla o nível de negociação internacional e o de ratificação doméstica. Putnam desdobra a categoria do "meio ambiente", utilizada por Easton, de modo a pôr em evidência a ligação entre o ambiente nacional e o internacional.

A política de integração automotiva no MERCOSUL tem faces que revelam muitas vezes maior complexidade do que o modelo de Putnam. Por exemplo, o regime automotivo brasileiro teve a mesa de negociação internacional desdobrada em duas. A primeira era a negociação com o governo argentino e por trás dele, com os empresários argentinos. A segunda ocorreu entre o governo brasileiro e os países desenvolvidos, consoante à disciplina multilateral de comércio do GATT e da OMC

Ainda que se admita que o jogo de dois níveis se revela eficiente para captar o que aconteceu nessas mesas de negociação, mesmo assim existem problemas. João Paulo Veiga determina, em sua tese, as limitações que o modelo de Putnam tem ao lidar com o caso da indústria automobilística, mais complexo que os casos analisados no artigo *Diplomacy and domestic politics- the logic of the two level games*, de 1993. Veiga conclui em sua tese que o maior problema do modelo de Putnam diz respeito à formação das preferências políticas. Veiga diz:

"Constatou-se que uma das insuficiências teóricas do jogo de dois níveis encontrava-se no conceito de *win-set*, especialmente na caracterização dos interlocutores domésticos e na manifestação de suas preferências políticas, combinadas àquelas definidas pelo negociador internacional."⁹ (Veiga, 1999, p.219)

A dificuldade do modelo de Putnam reside exatamente no imperativo de explicar os fenômenos ao invés de descrevê-los. Veiga critica Putnam neste parágrafo:

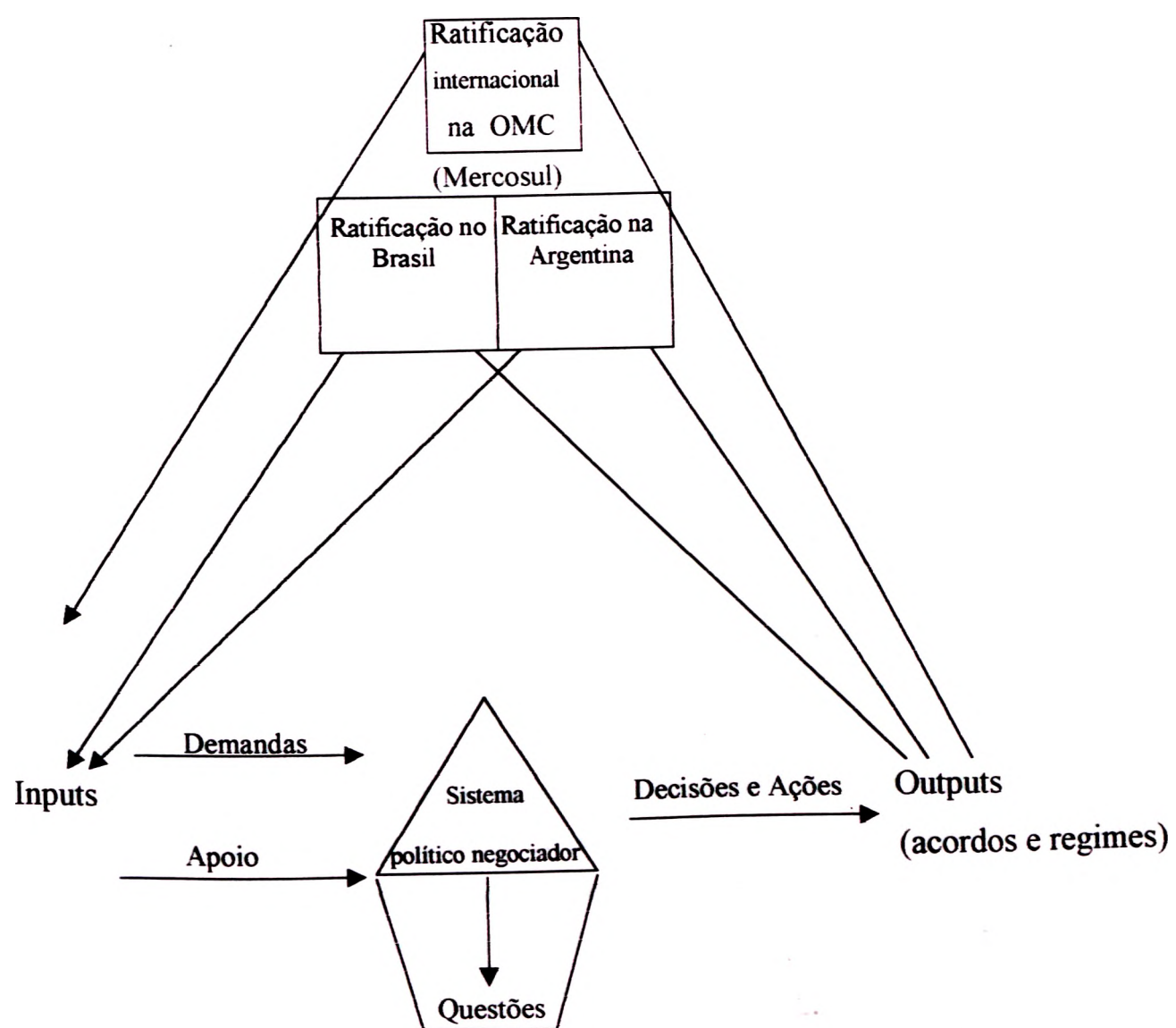
"não fica claro de que forma acontece a interação entre os diferentes tipos de interlocutores domésticos nem como esses "enquadram o negociador", Movimentos sociais, grupos de pressão. ONGs, transnacionais. todos cabem de forma indistinta dentro do *win-set* doméstico." (*idem*, p. 27)

Ora, sabe-se que esses atores não se equivalem. Suas preferências impõem-se na medida do poder que cada qual possui e do seu nível de articulação. Por isso, a leitura de Lindblom e Easton é proveitosa. Easton descreve a política, ressaltando o seu funcionamento orgânico. Lindblom mostra a necessidade de descrever os atores e o processo decisório. Esses são alguns dos elementos eleitos desses autores, que justificam a composição de um modelo analítico ampliado.

⁹ Veiga comprova essa afirmação teórica ao inferir que a Argentina mesmo estando com seu governo em posição negociadora fragilizada e oferecendo uma economia de escala cinco vezes menor do que a do Brasil conseguiu atrair novas empresas e garantir vantagens à indústria automobilística nacional.

De cada um desses modelos, que se debruçaram sobre aspectos específicos da política, são utilizados elementos e conceitos para o modelo analítico, que é resultado de uma composição. Os aspectos selecionados são complementares, porque não antagonizam uns com os outros. Cada autor escolheu pôr em relevo certos aspectos da política sem desprezar a importância dos outros. Atribuindo aos autores a sua especificidade, o modelo analítico criado e utilizado nesse trabalho fica esquematicamente representado como se segue.

Modelo N° 4



Este quarto modelo não se pretende universal, mas aqui é considerado adequado para estudar o processo decisório no MERCOSUL. Neste particular, elegeram-se, por decisão metodológica, os acordos automotivos como instantâneos de algumas resultantes. Não se desconsideraram as não-decisões como resultantes. Apenas ocorreu que no caso do setor automotivo as proposições de conteúdo foram mais freqüentes, porque em um processo de integração o valor está alocado na produção de decisões efetivas.

Os elementos do modelo estão assim dispostos. O sistema político tem *inputs*, processos e *outputs* que estão diretamente relacionados à interação do meio ambiente internacional e doméstico. Essa interação reflete dois momentos da negociação dos acordos ou regimes, o momento de negociação internacional e o de ratificação doméstica. Os acordos são ratificados quando uma parte das preferências domésticas predomina e coincide com a negociação internacional. Neste trabalho, as preferências dos atores burocráticos e empresariais são destacadas apesar de nem sempre serem decisivas.

Um *output* que ratifica um tratado pode levar tanto a um *input* de apoio pela coalizão vencedora quanto a *input* de nova demanda pelos perdedores. O processo decisório caminha na medida que produz novas decisões, influenciadas pelos *inputs* elaborados, filtrados no sistema político e agregados em questões (*issues*). A partir de uma dada questão, as preferências dos atores definem-se. O negociador então manipula essas preferências, mas sem garantias de alcançar a cooperação e sim um acordo satisfatório dos interesses, através de uma resultante dessas preferências. Essa resultante é o *output* lançado no meio ambiente doméstico e internacional, que por sua vez responde com novos *inputs*, que realimentam o sistema.

É necessário ainda definir alguns conceitos importantes, relativos à diferenciação dos atores. Vamos tratar dos conceitos por ordem de complexidade, empregando uma metodologia de delimitação.

A participação dos empresários no processo decisório da política de integração foi diferenciada de acordo com a atuação das empresas no complexo automotivo. A indústria automobilística é um complexo produtivo que envolve uma cadeia bem mais ampla que as montadoras de veículos. Conceitua-se cadeia produtiva como o conjunto de atividades que transforma, nas diversas etapas de processamento ou montagem, matérias-primas básicas em produtos finais. Em uma estrutura industrial razoavelmente desenvolvida é praticamente impossível a delimitação, no sentido estrito, de cadeias produtivas dada a interdependência geral das atividades, além da possibilidade de substituição de insumos. Essa noção, entretanto, é fundamental para a conceituação de complexos industriais, definidos como conjunto de cadeias

produtivas que têm origem nas mesmas atividades ou convergem para as mesmas indústrias ou mercados. (Haguenauer. Bahia. Castro. Ribeiro. 2001. p.6)

Dentro do complexo automotivo, a liderança cabe às montadoras, que por deterem o completo conhecimento de sua base técnica de atuação, têm o comando do processo produtivo, determinando o ritmo da inovação e a concorrência entre os elos da cadeia, (idem, p.32) O elo mais frágil dessa cadeia é o setor de autopeças, que é espremido tanto pelos seus fornecedores (principalmente siderurgias e outros produtos metalúrgicos) quanto pelos seus compradores (as montadoras). Assim, a primeira distinção dos atores empresariais diz respeito a separação entre as empresas de autopeças e as montadoras.

É preciso tratar do problema da definição dos atores empresariais quanto a quem é doméstico e quem é estrangeiro ou internacional. Sem isso, o *win-set* não fica claro. Na indústria automobilística, existe uma confusão. As montadoras são chamadas Ford do Brasil, GM do Brasil, etc. Sabemos que são empresas transnacionais, mas isso é suficiente? É preciso perguntar qual é o comprometimento que elas têm com o país, pois há dúvida em como podem ser classificadas segundo o esquema analítico de Putnam. São atores domésticos ou internacionais? Melhor responder através do modo como a Constituição do Brasil classifica as empresas.

No Artigo 171, revogado em 1995, está escrito que "são consideradas:

I_ empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II_ empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. (...)"

De acordo com esses critérios, as empresas montadoras não são brasileiras de capital nacional. Cabe fazer o questionamento que mesmo certas empresas que se enquadram nesse artigo, como algumas de autopeças, enviam os seus lucros para o exterior numa proporção muito maior do que e investido na região. Aqui existe o problema antigo do enriquecimento ilícito. A lei Nº 4.131 de 3 de setembro de 1962 já trata desse assunto. As empresas que não declaram os bens e valores que possuem no exterior são objeto de processo criminal (Art. 17 e 18).

Não foi por acaso que a Constituição trata desse ponto no artigo 172, mas focando o envio de lucros das empresas estrangeiras. Lá está escrito que:

"A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivara os reinvestimentos e regulara a remessa de lucros".

Além disso, precisa ser tratada a questão da disparidade entre o numero grande de empresas nacionais de autopeças e o numero reduzido de estrangeiras, mas que do ponto de vista da origem do capital, essas últimas têm a maioria. Assim, 60.8% das empresas de autopeças são nacionais e apenas 26,9% estrangeiras (existem as mistas que não trato aqui para evitar complicar). O capital total, diferentemente, está repartido em 69,0% para as estrangeiras e 31,0% para as nacionais. O poder das empresas estrangeiras é mais forte, porque, em primeiro lugar, são mais ricas. Em segundo lugar, elas organizam-se com maior facilidade, pois elas são em menor numero.

A questão dos atores empresariais é bastante complexa. O fato de não ter sido encontrado apenas um modo de classificá-los eficientemente é um problema que persiste no decurso da dissertação e que deve ser parcialmente resolvido na descrição de seus comportamentos. Adianta-se que as empresas transnacionais, porque já estão inseridas no processo de globalização, manifestam maior comprometimento com a integração acelerada dos mercados. São atores estrangeiros que mobilizam e interferem no âmbito doméstico, enquanto as empresas nacionais são os interlocutores a quem os governos escutam com mais atenção para formar as posições de negociação (Almeida, 1999, p.78).

Para as burocracias, utilizou-se, com modificações, o critério de Bizzozero e Grandi¹⁰ de classificação dos atores de acordo com o seu nível de atuação (nacional ou regional) e segundo o grau de influência no processo decisório. Assim, foram selecionados os atores burocráticos do chamado "núcleo decisório". No circulo de influência com atuação em nível nacional estão os dirigentes governamentais, as burocracias ministeriais e com atuação em nível regional, as máximas autoridades políticas (as Cúpulas presidenciais) e as instituições do MERCOSUL, Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum. (Almeida, 1999, p. 72)

O problema é que apesar das instituições serem diferentes, os homens públicos que as ocupam são os mesmos. Por isso, o conflito tradicional entre as burocracias é na integração um conflito de competências.

Sobre os sindicatos, o seu conceito é ainda o tradicional. A entidade de classe que luta por mais empregos, melhores salários e até luta pela cidadania e melhor qualidade de vida. A transnacionalização das práticas sindicais não é um fenômeno tão recente, mas pela própria

¹⁰
Citado por Alcides Costa Yaz. "A integração no MERCOSUL: novos atores e o desafio da participação política e social" In: Almeida. MERCOSUL, NAFTA E ALCA. a dimensão social 1999. p.72

pulverização de poder representado em novos interlocutores sociais, como as organizações não-governamentais (ONGs), os sindicatos perderam um pouco a força de afirmação de identidade coletiva (Veiga, 1999. p. 171). Por isso, o sindicalismo está em crise e há queda nos níveis de sindicalização em muitos países.

É possível identificar os ganhadores e os perdedores, mostrando o padrão de todos *win-sets* relativos a cada regime celebrado. Para tanto é preciso que o conceito de regime seja definido. Este tem várias formulações provenientes do funcionalismo, neofuncionalismo, *linkage politics*, transnacionalismo, idealismo.

Neste trabalho, será usada a definição de regime, elaborada por Krasner. Segundo a visão realista, Krasner define à página 2 de seu artigo "Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables" os regimes como

"os conjuntos de princípios, normas, regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisão, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem numa dada área das relações internacionais."

Robert Keohane apresenta uma definição semelhante e junto com Stein acreditam que a existência dos regimes altera o cálculo dos interesses, através da mudança dos "incentivos e oportunidades".

Krasner entende que os regimes facilitam padrões específicos de comportamento, de modo que podem fortalecer ou enfraquecer os recursos de poder dos atores. Não só a distribuição de poder importa para explicar a criação e o funcionamento dos regimes, mas também o conhecimento e a compreensão que os atores têm sobre os regimes. O aumento nos fluxos de transações entre os atores pode mudar os interesses que levaram à criação dos regimes. O transcorrer do tempo contribui para essa mudança, pois proporciona mais facilidade de conhecimento e de compreensão aos atores, que vão desenvolvendo expertise e descobrem, no regime, os modos para criar direitos de propriedade.

Capítulo 2

2.1) A indústria automobilística mundial

A invenção do automóvel foi um esforço conjunto dos europeus. Em 1771, o francês Nicolas Joseph Cugnot criou um trator de três rodas, movido a vapor e destinado a rebocar peças de artilharia. Mais tarde, os engenheiros ingleses Griffith, Hill e Hanock projetaram e fizeram diligências a vapor que circulavam em Londres e seus arredores; mas coube ao vienense Siegfried Marcus a distinção de inventor do automóvel, pois suas mãos criaram o primeiro veículo movido a petróleo.

Até os primeiros anos do século XX, os automóveis eram produzidos artesanalmente, em diversas fábricas espalhadas pela Europa e posteriormente pelos Estados Unidos. Os modelos eram adaptações das carroças puxadas pelo cavalo. Thomas Gounet relata que o regime de trabalho nas fábricas era lento, pois uns poucos operários montavam um carro de cada vez. Esse modo de produção encarecia os automóveis. Havia muito mais fábricas de automóveis do que hoje. A Grã-Bretanha, por exemplo, possuía 89 fábricas, em 1922 e a Alemanha tinha 51, em 1927. Levava-se 12 horas e meia, em média, para montar-se um veículo. (Gounet, 1999, p.21)

Womack *et alli* descreve a produção artesanal como tendo as seguintes características:

"1) Uma força de trabalho altamente qualificada em projeto, operação de máquinas, ajuste e acabamento. Muitos trabalhadores progrediam através de um aprendizado abrangendo todo um conjunto de habilidades artesanais. Muitos podiam esperar administrar suas próprias oficinas, tomando-se empreendedores autônomos trabalhando para firmas de montagem

2) Organizações extremamente descentralizadas, ainda que concentradas em uma só cidade. A maioria das peças e grande parte do projeto do automóvel provinham de pequenas oficinas. O sistema era coordenado por um proprietário/empresário, em contato direto com todos os envolvidos: consumidores, empregados e fornecedores.

3) O emprego de máquinas de uso geral para realizar a perfuração, corte e demais operações em metal ou madeira.

4) Um volume de produção baixíssimo, de 1 mil ou menos automóveis por ano, sendo poucos (50 ou menos) conforme o mesmo projeto. E, mesmo entre estes 50, não havia dois que fossem idênticos, pois as técnicas artesanais produziam, por sua própria natureza, variações." (Womack, Jones & Roos, 1992, p. 12)

Esse modo de produção criado na Europa vem a ser ultrapassado pela ascensão de Henry Ford que reorganiza a fábrica de automóveis nos EUA. Ele inventa a produção de massa, segundo

o princípio essencial da completa intercambialidade das peças e na facilidade de ajustá-las entre si. A linha de montagem em movimento contínuo não deixa de ser importante, mas ela é apenas mais um atributo desse modo de produção. Para conseguir a intercambialidade de peças, Ford insistiu que o mesmo sistema de medidas fosse utilizado para cada peça e durante todo o processo de fabricação. As inovações de Ford levaram a sua fábrica a ter imensa vantagem competitiva sobre as demais, de sorte que houve uma diminuição drástica no número de empresas montadoras. As outras indústrias automobilísticas americanas e européias precisaram adaptar-se ao modo de produção fordista para não desaparecerem. É certo que houve exceções, como a Ferrari italiana, que limitou a sua produção à demanda por carros de luxo. Essa empresa apostou no mercado segmentado.

Há muitos aspectos para serem discutidos com a implementação do fordismo. Primeiro, o modo de produção fordista causou a diminuição do tempo empregado para montar um veículo e a revolução nas relações entre trabalhadores/sindicatos, sindicatos/patrões. Ford abriu o caminho para o emprego maciço de mão-de-obra não especializada numa produção, que, em seu conjunto, é altamente especializada. Um operário tem um tipo de trabalho especializado porque faz apenas uma tarefa, mas o operário em si é desqualificado, pois não tem no seu trabalho o sentido de conjunto. Esse trabalho super especializado pode ser até mesmo o de “apertar um parafuso numa linha de montagem”.

Essa forma de fabricar automóveis permitiu o estabelecimento de plantas industriais em qualquer parte do mundo, havendo ou não tradição industrial no local. Com a internacionalização ou globalização do trabalho operário, criou-se um reservatório de hindus, paquistaneses, turcos, gregos, italianos, africanos, espanhóis, na Europa Setentrional e de porto-riquenhos, mexicanos e outros latino-americanos que foram acrescentados ao reservatório de trabalho mais mal pago constituído, sobretudo, de negros nos Estados Unidos. (Ianni, 1998, p. 86). Todos esses trabalhadores eram explorados, ou seja, recebiam cada vez menos pelo seu dia de trabalho, porque proporcionalmente se instala uma competição encarniçada entre as indústrias automobilísticas.

A competição foi hipervalorizada desde que o lema das empresas inglesas, baseado no *free-trade*, foi substituído pelo das americanas, a *fair competition*. As leis que garantiam a competição nos EUA facilitaram a monopolização do mercado, pois não havia preocupação de proteger as empresas mais fracas. A competição acabou arruinando a concorrência nos EUA e as grandes empresas surgiram às custas da formação de enormes *trustes* na economia e na indústria automobilística, em particular. Por outro lado, a popularização do automóvel simboliza a

expansão do dito “consumismo”. desde então sob a tutela das multinacionais¹¹ ou transnacionais. A característica delas é de serem um modo típico que os norte-americanos encontraram de vencer os cartéis produtivos liderados pela Inglaterra.

A empresa automobilística tem crescimento fabuloso, pois, a maior delas, a General Motors, comprou dezenas de outras e implementou a estratégia de exercer o domínio do mercado, através da concentração de capital. A GM passou a lançar um novo modelo de automóvel a cada ano. Somente gigantescas empresas poderiam refazer, uma vez por ano, boa parte da sua linha de montagem, de seus estampos e moldes, de seus desenhos industriais. Não existiam aperfeiçoamentos técnicos com essa velocidade, apenas uma estratégia de investir em publicidade de novos modelos, ou melhor, de novas aparências dos velhos modelos. Doze anos depois desse golpe inventivo, havia apenas 10 fabricantes de veículos nos EUA. já em plena depressão, na década de 30, coincidindo inclusive com a primeira crise da produção de massa.

A crise pode ser tanto pelo problema da redução dos salários, da tendência à redução do lucro, pela estagnação das vendas, pela compra de máquinas mais modernas, etc. Os constituintes do modo de produção estavam separando-se ou desagregando-se, depois que a produção ficou concentrada nas três grandes empresas de Detroit: a GM, Ford e Chrysler, detentoras de 90% do mercado de automóveis americanos. De todo modo, essa crise foi superada por fatores externos a ela. O mais citado pelos autores é o aquecimento econômico mercê da guerra mundial. As empresas automobilísticas fabricaram vários produtos bélicos. A GM fez, dentre outros, os tanques usados pelos aliados no combate. (Sloan Jr., 2001)

É inegável também que, no pós-guerra, a massificação do uso do automóvel, em nível mundial, deveu-se ao baixíssimo preço do barril de petróleo de 1945 a 1972. O custo insignificante de US\$1,80 por barril de 150 litros, ou seja, o custo de menos de 15 centavos de dólar por litro era um preço inferior ao de qualquer outro líquido, inclusive água mineral sem gás.

En revanche ao consumo massificado do automóvel, havia uma ilha fechada a essa sedução ocidental. A economia japonesa era talvez a mais protecionista do mundo. O país reestruturou-se no pós-guerra, de modo a contrapor-se à alienação da produção em massa. O Japão estava desenvolvendo um novo modo de produção de veículos automotores, chamado de toyotismo, porque criado por Taiichi Ohno nas fábricas da Toyota, desde a década de 50. Explicada a origem do nome, como era a produção no sistema toyotista?

¹¹ A expressão “corporação multinacional” foi utilizada pela primeira vez, em um trabalho de um economista americano David Lilienthal, em 1960. Foi popularizada em 1963, pela revista *Business Week*, que publicou na ocasião o primeiro de uma série de relatórios sobre as “corporações multinacionais”, (Kucinski, 1981, p.7)

É um sistema que mescla o tipo de produção artesanal com a produção em massa e tem como princípio fundamental a luta patronal contra o "ócio" operário. (Gounet, 1999. p.29) O modo de produção japonês inova ao determinar que o carro deve ser puxado em direção ao trabalhador e não empurrado pelo mesmo, como acontece na produção de massa. A medida personalizada da produção artesanal é adaptada, pois o trabalhador sabe todas as etapas da produção. Ele é comandado na fábrica pelo semáforo de trânsito que fica sinalizando o que deve ser feito. As cores amarela, verde e vermelha indicam cada qual um problema de certa gravidade, mas todas significam: *não pare nunca*, pois nada pode retardar a produção. Aliado a essa linguagem, o método produtivo do "Just-in-time" e o "Controle de qualidade total" compõem o sistema de produção toyotista ou enxuta.

De volta ao mundo ocidental, a competição recrudescer quando os europeus recuperados da guerra na década de 60 começaram uma febre de fusões, nunca antes vista tão acelerada no continente. Na Grã-Bretanha houve a fusão entre a British Motor Holdings e a Leyland Motor, em 1968. depois que essas empresas já haviam comprado dezenas de outras. Na Alemanha, os dois grandes Volkswagen e Daimler-Benz associaram-se num empreendimento novo *Deutsche Automobil Gesellschaft*. Na França a Peugeot-Citroen (que já era uma fusão) aprofundou suas relações com a Renault.

Convém trazer para a cena também variáveis políticas que afetaram a indústria automobilística desses países. O fato da criação da Comunidade Européia em 1957, com o Tratado de Roma e a unificação da Europa começaram a afetar marginalmente as indústrias automobilísticas nacionais a partir da década de 70, através de Resoluções produzidas nos órgãos da integração. A característica dessas Resoluções era o seu caráter técnico. Diziam respeito, sobretudo, a temas de segurança, como mecânica, acessórios e parte elétrica dos carros, proteção ambiental, emissão de gases e diminuição dos ruídos.

Havia, também, normas para regular a concorrência e assegurar a competitividade das indústrias européias em geral, mas que não se remetiam especificamente à indústria automobilística. Essa inespecificidade deveu-se ao fato de que a pressão contra a indústria automobilística européia não havia atingido um certo nível.

É preciso dizer que paralelamente a essas transformações na Europa, o modo de produção enxuta foi crescendo num Japão que recusa, até 1972 e mesmo depois, a entrada de qualquer fábrica estrangeira de automóveis. Na terra do sol nascente, "é a indústria automobilística que determina o nível das tarifas de importação" (Hedberg, 1970, pp. 145 e 146). Além disso, a classe

produtiva começou com uma estrutura juvenil, em que os salários dos trabalhadores da indústria automobilística são em sua maioria a quarta parte de um salário de um colega de 50 anos¹².

Claro que nesse ambiente não foram pagos os custos sem sofrimento da sociedade. Segundo o analista sueco Hedberg, é digno de nota que em junho de 1969 se descobriu que 2,5 milhões de automóveis mal construídos rodavam nas ruas do Japão. Ademais, um editorial de um jornal japonês, no mesmo ano, denunciava que os gases poluentes se acumulam em nuvens cada vez mais densas sobre as cidades japonesas. Em 1969, o Japão liderou a lista mundial de acidentes no tráfego. Uma das razões é que nas cidades não havia calçadas, porque os terrenos eram muito caros. Então é oportuno dizer que pelo menos inicialmente a sociedade japonesa não estava adaptada para o automóvel. No entanto, mesmo diante desse quadro, é notável que houve mudança na relação de forças mundiais com a produção de automóveis japoneses. Através de seu sistema próprio, a indústria automobilística japonesa lança-se como a mais competitiva no mercado mundial.

A Europa e os EUA nem podiam imaginar o desafio que receberiam do oriente, como ocorre principalmente na década de 80, quando os japoneses disseminaram, globalmente, o toyotismo ou o modo de produção enxuta de veículos. Então, a regulação da indústria automobilística da Europa passou a ser efetiva no controle, por exemplo, dos investimentos, pois a alocação de recursos precisaria esperar decisões baseadas também no Protocolo Europeu de 1989. Para ser aprovado pelas políticas da Comunidade Européia, o investimento em novas plantas industriais precisava atender aos critérios de desenvolvimento social.

Direcionando o investimento a locais mais pobres, a Comunidade Européia acaba indiretamente fazendo as empresas automobilísticas sediadas na Europa mais competitivas, graças ao menor custo da mão-de-obra. A tabela abaixo mostra a evolução da produção nos principais países produtores. É notável na tabela que o Japão tenha sido o líder mundial entre 1980/1994. A situação dos países europeus progrediu pouco, sendo que a maioria manteve a estabilidade na produção, com exceção da Espanha.

¹² No Japão., existe uma hierarquia também em termos de idade do trabalhador.

Tabela 2

Produção de autoveículos nos maiores países produtores (milhão de veículos)

Pais	Japão	EUA	Alemanha	França	Canadá	Coréia do Sul	Espanha	UK	Mundo
1977	8,5	12,7	4,1	3,5	1,7	0,1	1,1	1,7	40,9
1978	9,3	12,9	4,2	3,5	1,7	0,2	1,1	1,6	42,3
1979	9,6	11,5	4,2	3,6	1,6	0,2	1,1	1,5	41,5
1980	11,0	8,0	3,9	3,4	1,3	0,1	1,2	1,3	38,4
1981	11,2	7,9	4,1	3,0	1,3	0,1	1,0	1,2	37,5
1982	10,7	7,0	4,2	3,1	1,3	0,2	1,1	1,2	36,3
1983	11,1	9,2	4,2	3,3	1,5	0,2	1,3	1,3	39,7
1984	11,5	10,9	4,0	3,1	1,8	0,3	1,3	1,1	41,7
1985	12,3	11,6	4,5	3,0	1,9	0,4	1,4	1,3	44,3
1986	12,2	11,3	4,6	3,2	1,9	0,6	1,5	1,2	45,2
1987	12,2	10,9	4,6	3,5	1,6	1,0	1,7	1,4	45,7
1988	12,7	11,1	4,6	3,7	2,0	1,1	1,9	1,5	48,6
1989	13,0	10,8	4,9	3,9	1,9	1,1	2,0	1,6	49,0
1990	13,5	9,8	5,0	3,8	1,9	1,3	2,1	1,6	48,2
1991	13,2	8,8	5,0	3,6	1,9	1,5	2,1	1,5	46,5
1992	12,5	9,8	5,2	3,8	2,0	1,7	2,3	1,5	47,6
1993	11,2	10,9	4,0	3,2	2,2	2,1	1,8	1,6	48,4
1994	10,5	12,2	4,3	3,5	2,3	2,3	2,1	1,6	49,5
1995	10,1	11,9	4,6	3,4	2,4	2,5	2,3	1,7	50,0
1996	10,3	11,7	4,8	2,3	2,3	2,8	2,4	1,9	50,4
1997	10,9	12,1	5,0	2,5	2,2	2,8	2,5	1,9	53,1
1998	10,0	12,0	5,7	2,9	2,1	1,9	2,8	1,9	51,9

Fonte: ANFAVEA

Em paralelo ao caso europeu, os EUA procuraram bloquear a invasão dos carros japoneses, através de medidas protecionistas. Os EUA não estavam conseguindo competir com os carros japoneses tecnologicamente mais avançados e mais baratos. As empresas sofreram com o golpe nipônico e os trabalhadores foram massacrados.

"Inclusive, o mercado norte-americano, drasticamente reduzido, hoje é partilhado com as montadoras japonesas (2,3 milhões de carros/ano). Os três grandes da indústria automobilística dos EUA acumularam em 1991 déficits por um total de US\$7,5 bilhões. A General Motors decidiu fechar 21 fábricas e dispensar 74 mil trabalhadores. A Ford está aplicando um programa de redução de gastos de US\$3 bilhões com base na demissão e aposentadoria compulsória de seus funcionários." (Schilling, 1992, p.79)

Num segundo momento, os empresários norte-americanos tentaram copiar o modo de produção japonês nas suas fábricas. Essa última experiência obteve resultados mais positivos quando foi acompanhada da fusão de empresas americanas com japonesas em algumas plantas

industriais. De todo modo, a crise na indústria americana e européia perdurou até que os empresários ocidentais viraram o jogo, num terceiro momento.

Estudo realizado para o IPEA (Haguenauguer, Bahia, Castro e Ribeiro, 2001) mostrou que o ocidente procurou um novo paradigma, chamado pelos autores citados de "carro mundial". É um paradigma de produção que postula o "desenvolvimento de projetos básicos para comercialização em vários mercados e/ou estabelecimento de bases de produção especializadas por modelos e certos componentes." E ainda mais relevante para esta dissertação, os autores afirmam:

"frente ao avanço japonês, essa estratégia foi mesclada com uma *diversificação multirregional que busca proteção contra barreiras comerciais, regras de conteúdo local e oscilações cambiais*, além de buscar a proximidade física entre fornecedores (viabilizando o "just-in-time"). Além disso, alterou-se *a relação com fornecedores*, buscando redução da integração vertical redução do número de fornecedores diretos e *adoção de global sourcing*." (Haguenauguer, Bahia, Castro, Ribeiro, 2001, p.33) *[itálicos meus]*

Essa estratégia afetou sobremaneira os países periféricos, pois repete-se a tática que a General Motors aplicou nos anos 20, mas ampliando-a para a escala planetária. O modelo mundial é lançado e fabricado simultaneamente em todos os países e montado com partes produzidas em todo o mundo. Inicia-se uma nova fase de monopolização na indústria transnacional de veículos, através da superação do conceito de desenvolvimento e produção de modelos novos primeiro na matriz e, portanto, no país sede da empresa, para depois, apenas às vésperas da obsolescência, transferir os desenhos e estampos à periferia.

No NAFTA (North Free Trade Agreement), o México tomou-se uma plataforma de exportação de automóveis para os EUA, porque os produzia com custos mais baixos. Oswaldo Ribas diz no título de seu artigo que o "México vira a Meca da indústria automobilística" (Folha, 25/2/93). Isso aconteceu porque os EUA querem recuperar a competitividade frente ao Japão. Ribas diz que o trabalhador mexicano tem desempenho próximo dos padrões do Primeiro Mundo. A estratégia de competição é visível, pois no México as montadoras passam a ter comportamentos de concorrência.

"Na indústria automotiva, que viu as exportações explodirem enquanto a demanda doméstica despencava, foi dado aos trabalhadores da Ford um aumento de salário de 25%. um dos maiores do país (embora provavelmente ainda fique abaixo da taxa de inflação de 95). que atingiu os trabalhadores de Cuautitlán, Chihuahua e Hermosillo. Ainda sim muito embora a Ford sempre tenha estabelecido o padrão para os aumentos salariais na indústria manufatureira. a maioria dos analistas argumentava que tal não seria o caso dessa vez. Os trabalhadores da Nissan, por exemplo, obtiveram um aumento de apenas 13%." (Vigevani, 1996, p.254)

Essa diferença salarial entre a montadora japonesa e a americana não foi mero acaso. Ela aponta que a indústria automobilística, apesar do processo de fusões transnacionais, guarda

»

diferenças estratégicas visíveis. O problema é que a integração pelo modo de produção do carro mundial torna os países mais especializados, pois as vantagens que cada região apresenta fazem dela o destino lógico dos investimentos regionais ou transnacionais. A logística empresarial define a sua missão nas seguintes palavras: “Uma região tende a especializar-se na produção daquilo que tiver vantagem econômica para fazê-lo”. (Bailou, 1993, p.23)

As informações acima revelam muito, principalmente, para a inserção do MERCOSUL, pois o México, mais do que recolhendo benefícios, está pagando todos os custos do ajuste de sua economia ao NAFTA. Sabe-se que nesse ajuste, as empresas que se abalaram menos pela crise mexicana foram as *maquilladoras*, pois estas apenas montam os produtos importando os componentes e exportando a maior parte da produção. Não são muito diferentes neste aspecto das montadoras de automóveis que adotam o modelo de produção do carro mundial.

Os países do MERCOSUL não tiveram tão rápido e facilitado acesso ao mercado americano. O caso do Brasil mostra, inclusive, infortúnios da concorrência globalizada, pois, uma fábrica de motores da Ford em São Paulo, por exemplo, foi fechada, em virtude do seu fraco desempenho comercial e pela falta de perspectivas de auxílio da matriz. De modo geral, os países do MERCOSUL enfrentaram um processo chamado por Alexandre Comim de globalização assimétrica. (Comin e Oliveira, 1999, p. 101) O MERCOSUL passou a importar produtos automotivos do mundo todo, mas a exportar apenas para reduzido número de países, dos quais os sul-americanos representam a parte mais significativa.

Para o Brasil e a Argentina, o fluxo comercial de veículos cresceu mais dentro da fronteira do MERCOSUL. Em 1990, as importações e as exportações de automóveis e autopeças aumentaram. O crescimento da exportação de veículos acabados, entretanto, foi menor no Brasil (de US\$417 milhões para US\$534 milhões, entre 1990 e 1994). Após o plano Real ocorre a virada crucial. As importações explodem e as exportações começam a cair no Brasil.

Tabela 3
Participação dos veículos procedentes da Argentina nas vendas internas do Brasil

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Veículos nacionais	97,5	96,9	93,8	86,5	78,6	87,1	84,4	77,4	85,7
Importados de outros países	2,0	1,4	4,0	11,0	19,2	6,9	6,6	8,1	6,1
Importados da Argentina	0,5	1,7	22	2,5	22	6,0	9,0	14,5	8 2

Fonte: ANFAVEA

Tabela 4

Vendas internas de veículos na Argentina e a participação dos importados¹³

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Veículos nacionais	137.175	243.363	311.213	360.721	224.961	215.143	228.297	221.971	220.553
Veículos Importados	28.631	105.882	109.637	147.431	103.021	161.000	198.029	233.401	159.549
Total	165.806	349245	420.850	508.152	327.982	376.143	426.325	455.372	380.102
%impoitados no total	17.26%	30.31%	26,05%	29,01%	31,41%	42,80%	: 46,45%	51,25%	41,97%

Fonte: ADEFA

A partir da tabela 3 observa-se que o ano de 1996 representa a virada para a participação dos automóveis argentinos nas vendas internas do Brasil. Já no caso da Argentina que absorvia em 1990 apenas 5% das exportações brasileiras de veículos, 1995 é o ano em que ela passa a absorver mais de 50%. Esse índice cresce para 58,4% em 1997 e retrocede para 54,7% em 1998. O Brasil enviou, em 1997, 189.384 veículos para a Argentina e no ano seguinte, 163.280, que representaram, respectivamente, 95% e 69% das vendas de importados na Argentina. (Comin e Oliveira, 1999, p. 101-103)

O Uruguai e o Chile também são compradores importantes e ocupam lugar destacado como destino das exportações brasileiras de automóveis. Já as importações brasileiras de autopeças provêm, em sua grande maioria, dos países sede das principais montadoras instaladas aqui, como Itália, EUA e Alemanha. O Japão também é um grande exportador para o Brasil. Segundo fontes do Ministério da Fazenda, em 1994, o Japão exportou produtos automotivos avaliados em USS200 milhões, para o Brasil, enquanto que a Argentina exportou pouco mais de USS100 milhões.

Alexandre Comim mostra que quase todas as montadoras brasileiras e argentinas têm, cada vez mais, a estratégia de direcionarem as exportações para o MERCOSUL e América do Sul e, quanto às importações, de realizarem-nas a partir das matrizes, (idem, p.91) A exceção à essa regra são as montadoras de origem européia que estão globalizadas com menos assimetria do que as norte-americanas. A Fiat da Itália importa o Palio, carro mundial produzido no Brasil. Ademais, a fábrica de caminhões da Volkswagen em Resende, RJ, pretende vendê-los na Europa e mesmo em outras regiões.

¹³ A ADEFA não informa sobre a participação de veículos provenientes do Brasil sobre o total de importados, (www.adeffa.com.ar)

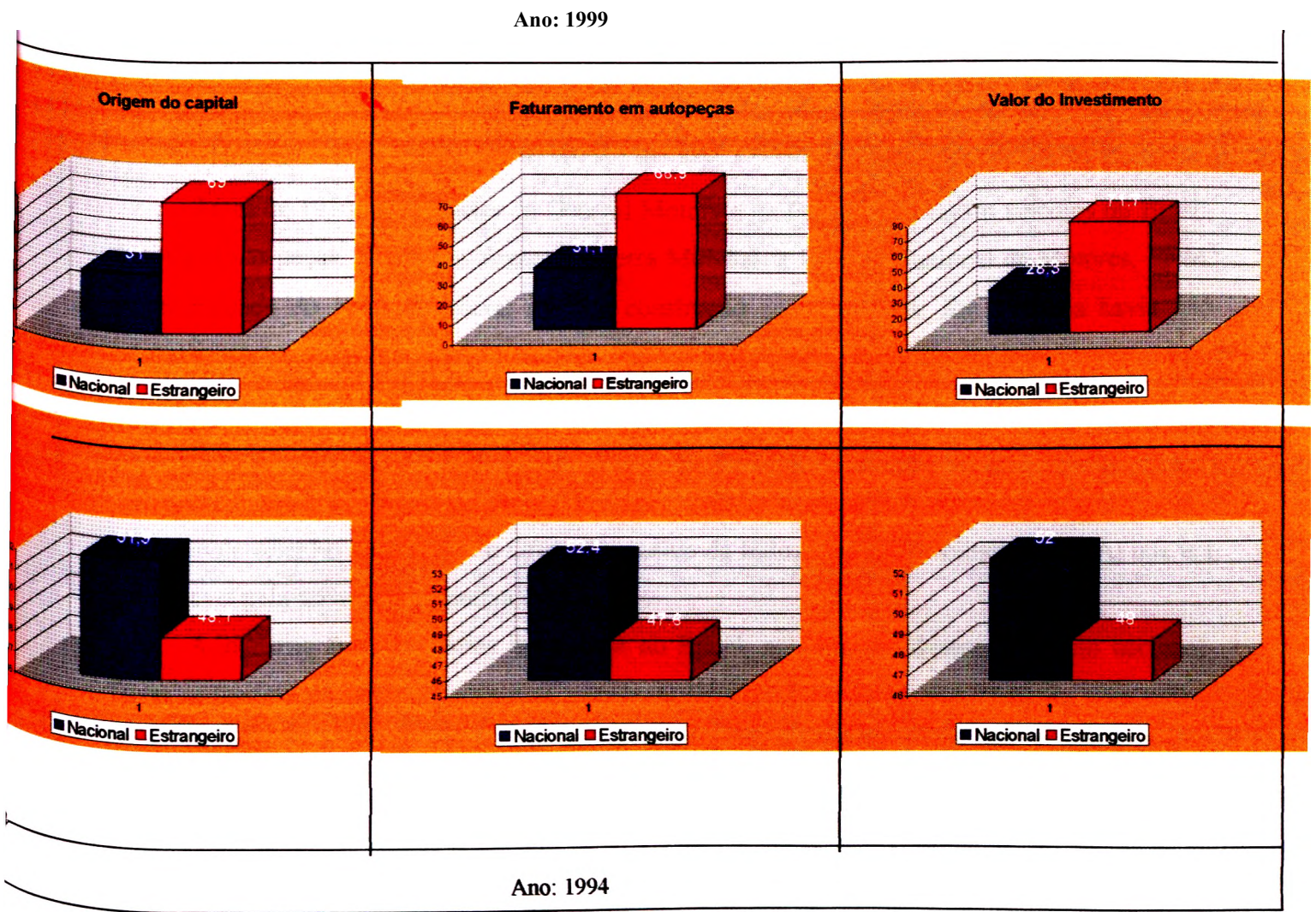
No comércio intra-industrial, isto é, de autopeças, Comim e Oliveira destacaram um forte controle das montadoras sobre o fluxo comercial. Segundo estudo apresentado no IPEA (Haguenauguer, Bahia, Castro, Ribeiro, 2001, p.33) as montadoras têm um comportamento de oligopsônio ou até de monopsônio, pois elas são em pequeno número e compram de fornecedores numerosos. Neste caso, o monopsônio acarreta exigências de preços baixos, conformidade técnica, inovação e redução de custo do componente em relação ao valor da produção. Na avaliação dos analistas Haguenauguer, Bahia, Castro e Ribeiro, o segmento de autopeças foi o que mais modificou suas estruturas, quando iniciou a abertura comercial no Brasil.

Na Argentina a mudança estrutural começou um pouco mais cedo. As empresas de autopeças sofreram e ainda sofrem o processo de uma acentuada desnacionalização, através de fusões e aquisições. Essas empresas já passavam por esse processo na Argentina desde o início dos anos 90 e no Brasil, elas foram muito prejudicadas pelo regime automotivo brasileiro de 1995. Comim observou que os lucros das autopeças brasileiras despencaram para US\$ 340 milhões, em 1995, enquanto as montadoras numa estimativa conservadora lucraram meio bilhão de dólares.

Devido à tendência das montadoras de transferirem para os fornecedores a confecção de todas as partes de montagem que não implique perda estratégica, o segmento de autopeças recuperou-se. Mesmo assim, a supremacia das montadoras é inegável. Os seus impactos para frente e para trás da cadeia produtiva são os maiores da indústria. Cada emprego gerado nas montadoras acarreta mais cinco outros postos de trabalho ligados à produção de autoveículos. Ao anunciarem os seus investimentos em certas regiões, as montadoras carregam junto as empresas de autopeças. Além disso, não está ao alcance das empresas de autopeças pressionarem os seus próprios fornecedores, pois esses são siderurgias e outros produtores metalúrgicos que estão altamente concentrados e com preços e rígida especificação de produtos atrelados às tendências internacionais.

O processo de desnacionalização das empresas de autopeças amplifica a pressão internacional de uma globalização desequilibrada no Brasil e na Argentina. Veja o quadro no Brasil.

Tabela 5
Empresas produtoras de autopeças associadas ao SINDIPEÇAS
Segundo a origem do capital



Fonte: SINDIPEÇAS

Dados do IPEA mostram que entre 1996 e 1999 a indústria automobilística apresentou queda de produção física de 7% ao ano, e o setor de autopeças 5% ao ano. (Haguenauguer, Bahia, Castro, Ribeiro, 2001) Na mesma data, a exportação de motores e peças para veículos apresenta crescimento de apenas 1,8%, enquanto que a exportação de autoveículos (automóveis, caminhões e ônibus) avança um pouco mais, acumulando alta total de 13%. Interessante notar esses contrastes entre a produção e a exportação. O que vem acontecendo é que a produção de autoveículos caiu muito e as vendas internas mais ainda. Em contrapartida, houve aumento moderado das exportações.

Pretende-se analisar mais detalhadamente esses dados adiante e aprofundar a discussão sobre globalização assimétrica. Adianta-se que os acordos automotivos celebrados no MERCOSUL e também na América Latina são uma solução incompleta que é melhor compreendida, se for analisado o modo pelo qual se desenvolveu e progrediu a indústria automobilística do Brasil e da Argentina.

2.2) Políticas automotivas do Brasil e da Argentina

Antes de 1930, subsidiárias da General Motors e da Ford já montavam veículos no Brasil, importando as peças. Durante a Segunda Guerra Mundial, a Fábrica Nacional de Motores, FNM, de propriedade do governo federal inicia a construção de caminhões. Em 1950, já havia 250 estabelecimentos vinculados a indústria automobilística, principalmente empresas de autopeças médias e pequenas, fábricas de pneus e de montagem de veículos. O marco que os historiadores escolheram, entretanto, para sinalizar quando as indústrias automobilísticas estrangeiras se implantaram no Brasil foi o decreto-lei de 1956, que estabeleceu as diretrizes oficiais para a produção de veículos e que criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) que era responsável pela política automotiva¹⁴.

A indústria automobilística instalou-se no Brasil, marcando o desenvolvimento nacional. Todas as facilidades foram criadas para atrair-la. O Grupo Volkswagen, por exemplo, veio para o Brasil na época do plano de metas de Juscelino Kubitschek e as antigas subsidiárias das empresas estrangeiras transformaram-se em fábricas, pois trouxeram equipamentos obsoletos do seu país de origem, para iniciar a produção própria aqui. É digno de nota que a verticalização da indústria automobilística foi proibida pelo CDI. As montadoras contam com o fornecimento das empresas de autopeças, que puderam ter um desenvolvimento nacional no país. (Carvalho, 1989, p.27)

No campo econômico, o Brasil firmava a política de substituição de importações, consolidada, posteriormente, através da Instrução nº 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) que, dentre outros, aumentava as tarifas de importações. Esse tipo de medida aliada ao crescimento da economia doméstica causou, desde essa época, o aumento da produção de veículos progressivamente. Em 1962, o Brasil já produzia 191 mil veículos. Em 1967, a produção estagnou em virtude do baixo crescimento econômico, de modo que a crise levou as empresas mais fracas a serem absorvidas pelas concorrentes. A Ford comprou a Willys, a Volkswagen a Vemag e em 1968, o governo vendeu a FNM ao grupo Alfa Romeo. Depois destas

¹⁴ Posteriormente, suas atribuições seriam assumidas pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), fundado em 1969.

fusões e de algumas empresas saírem do mercado, em 1974 restaram apenas quatro grandes empresas transnacionais no Brasil, a Volks, a GM, Ford e Mercedes Benz, todas sediadas no estado de São Paulo. A vinda da Fiat para Betim, cidade nos arredores de Belo Horizonte. MG. iria quebrar essa concentração industrial

A indústria da Argentina teve uma história semelhante à da indústria automobilística brasileira, inclusive porque a implantação dela ocorre também durante a década de 50. A estratégia adotada pelo governo argentino de Arturo Frondizi foi também a de substituição de importações, pois o país já contava com a presença de filiais de empresas que montavam os veículos. Helen Shapiro aponta que a política automotiva do Brasil pôde servir de modelo para o México e para a Argentina, porque houve uma pequena antecipação do governo JK em relação aos colegas latino-americanos. (Arbix,1997, p.36)

E interessante notar que logo nos primeiros anos de funcionamento da indústria automobilística, entre 1960 e 1970, não havia uma diferença muito grande entre a produção brasileira e a argentina. A partir da década de 70, entretanto, o Brasil ampliou a sua escala de produção, enquanto a Argentina manteve os seus patamares praticamente no mesmo nível. Interessante também salientar que as indústrias automobilísticas dos dois países funcionavam de maneira estanque. Mesmo empresas com filiais nos dois países produziam modelos diferentes de autoveículos.

A exceção foi a Scania. Desde 1976 produzia caixas de câmbio na Argentina e as importava para os caminhões produzidos no Brasil. Do Brasil manda cabines, eixos e motores para a Argentina. Mauro Marcondes, diretor de assuntos industriais da Scania do Brasil explica: "aproveitamos melhor a capacidade industrial dos dois países e evitamos a duplicação de investimentos" (Estado de São Paulo, 1/6/92, p. 7) Fora a integração incipiente, o que era absolutamente notável é que a indústria automobilística argentina produziu 10% do que a Itália produziu em 1978, mas oferecendo maior número de modelos do que qualquer país produtor.

Tabela 6

Montadoras argentinas e brasileiras por produção e pessoal ocupado

Ano	Argentina		Brasil	
	Produção	Pessoal Ocupado	Produção	Pessoal Ocupado
1959	32.952	9.900	96.114	29.323
1960	89.338	17.500	133.041	38.410
1961	136.188	24.400	145.584	37.404
1962	129.880	25.500	191.194	48.523
1963	104.899	28.200	174.191	43.994
1964	166.483	33.493	183.707	44.414
1965	194.536	36.710	185.187	49.456
1966	179.453	39.500	224.609	50.662
1967	175.318	34.528	225.487	46.396
1968	180.976	35.295	279.715	60.437
1969	218.590	40.349	353.700	61.059
1970	219.599	41.561	416.089	65.902
1971	253.237	42.909	516.964	71.406
1972	268.593	46.316	622.171	80.430
1973	293.742	50.626	750.376	96.099
1974	286.312	57.400	905.920	104.072
1975	240.036	54.556	930.235	104.556
1976	193.517	50.012	986.611	112.429
1977	235.356	48.765	921.193	111.514
1978	179.160	38.402	1.064.014	123.974
1979	253.217	41.201	1.127.966	127.081
1980	281.793	38.851	1.165.174	133.683
1981	172.363	28.334	780.883	103.992
1982	132.117	23.267	859.304	107.137
1983	159.876	23.449	896.462	101.087
1984	167.323	23.620	864.653	107.447
1985	137.323	20.715	966.708	122.217
1986	170.500	22.129	1.056.332	129.232
1987	193.315	21.820	920.071	113.474
1988	164.160	21.313	1.068.756	112.985
1989	127.823	19.281	1.013.252	118.369
1990	99.639	17.430	914.446	117.396
1991	138.958	18.317	960.219	109.428
1992	262.022	22.161	1.073.861	105.664
1993	342.3444	23.072	1.391.435	106.738
1994	408.777	25.734	1.581.389	107.134
1995	285.435	21.362	1.629.008	104.614
1996	313.152	22.728	1.804.328	101.857
1997	446.306	26.286	2.069.703	104.941
1998	457.957	22.963	1.585.630	83.049
1999	304.809	18.522	1.350.828	85.117

Fonte: ANFAVEA e ADEFA

A respeito da produção de veículos, as estatísticas revelam que um período particularmente crítico foi a estagnação nos anos 80, que teve como uma das causas o começo da decadência do modelo de desenvolvimento por substituição de importação. A crise do modelo desenvolvimentista atingia não apenas ao Brasil, mas também a sua vizinha a Argentina. É óbvio que a crise do petróleo teve a ver com a queda da produção. Devido à crise, era preciso reduzir custos, aumentar a qualidade dos veículos etc.

A crise aprofundou um problema crônico para os trabalhadores. Os países da América Latina sempre apresentaram salários historicamente inferiores aos dos países desenvolvidos. Particularmente, aqui no Brasil, os salários não representam mais de 3% do valor final dos automóveis (Schilling, 1992, p. 145). Como se acontece, a justificativa dos empregadores para o desnível salarial consiste em desvalorizar os trabalhadores latino-americanos, porque são menos instruídos. Além disso, pagam salários mais baixos porque o modo de produção na fábrica é menos automatizado e os custos de produção por unidade são mais elevados. Essa argumentação é utilizada para construir o perfil do trabalhador latino-americano, em que a principal característica é a produtividade mais baixa comparada, em ordem decrescente, à do europeu, à do norte-americano e a do japonês¹⁵

O salário não representava muito nos custos da produção, mas mesmo assim, os anos 80 foram marcados pela redução salarial, devido ao processo inflacionário e, ainda pior, pela queda do número de trabalhadores empregados na indústria automobilística. Houve o problema das demissões em massa. As greves históricas do ABC no Brasil surgiram da insatisfação no ambiente de trabalho e foram ações de resistência. Como incentivo à participação do trabalhador havia o apelo para a abertura democrática. A greve de 1980 foi a primeira em que os metalúrgicos e o seu líder Luís Inácio Lula da Silva combateram diretamente o regime militar. (Morei, 1989, p. 126)

Os dirigentes das montadoras brasileiras e argentinas não estavam muito preocupados com a redemocratização. Tinham outros assuntos em mente. As medidas de contenção de gastos na fábrica não lhes eram satisfatórias. As montadoras estudaram alternativas ao mercado doméstico, em que a demanda de automóveis diminuía desde o início dos anos 80. Estava mais no poder das montadoras aumentar as exportações, como a solução imediata. Era almejado também o incremento das importações de peças e componentes mais baratos e de melhor qualidade, mas para isso era preciso haver muitas mudanças na política do Brasil e da Argentina.

¹⁵ Mesmo nas fábricas mais sofisticadas que se instalaram recentemente no Brasil a produção de modelos mundiais não tomou os salários equiparados aos praticados nos países desenvolvidos, apesar de exigir trabalhadores brasileiros cada vez mais qualificados.

A exportação de veículos foi insignificante ou inexistente na Argentina durante toda a década de 80. No Brasil, as exportações são principalmente de veículos automotivos para a América Latina, a Europa e países desenvolvidos do ocidente, como EUA (Fonte: Anfavea e Adefa). As exportações de veículos foi uma solução razoável, pois representavam no Brasil apenas 12% da produção em 1980, crescendo para 37,6% em 1987. Em 1988, há uma ligeira queda para 21,8%. O relativo sucesso da política exportadora exacerbou o desejo das empresas montadoras por maior suporte à nova orientação comercial. Esta ocorreu no Brasil e na Argentina, que pressionaram pela liberalização do comércio, paralelamente à redemocratização.

Fernando Collor começou no início da década de 90 esse movimento, que resultou na reformulação da estrutura tarifária do país. As principais mudanças foram a eliminação das listas de proibição de importações e da maioria das barreiras não-tarifárias, além das tarifas preferenciais impostas pelo país. Esses resultados foram, até certo ponto, prematuros e à revelia da sociedade, pois estavam ainda em curso negociações sobre a política industrial do país, num sistema de câmaras setoriais tripartites, que iniciaram os trabalhos acompanhando a evolução dos Preços nos setores mais oligopolizados da economia (o setor automotivo não podia faltar). Depois, as câmaras pretendiam coibir os aumentos no período do ocaso do Plano Collor II e ampliaram suas atribuições ao negociarem a reestruturação do setor automotivo.

Uma das primeiras questões da câmara automotiva surgiu pouco tempo depois do Presidente Collor pressionar as empresas automotivas ao anunciar o fim da reserva de mercado para o setor. Essa questão da reserva, entretanto, foi decidida só mais tarde, acompanhando ainda por um tempo a política automotiva. A reserva de mercado reforçava o cartel da Ford, General Motors, Volkswagen e Fiat que continuam preservando a maior fatia do mercado. Mesmo com a nova orientação da política industrial, que acelerou a vinda das montadoras japonesas para o país, o cartel persiste, ainda que enfraquecido.

Jacv Mendonça, presidente da ANFAVEA na época de Collor, declarou que aceitava a entrada de novas montadoras desde que se acabasse com as barreiras à adoção de novas tecnologias. Era a questão da reserva da informática que atrapalhava o aperfeiçoamento dos carros brasileiros. A resposta de Collor a essa questão foi imediata. Em visita à Alemanha, declara que os carros brasileiros são "carroças". Nesta época, foi extinto o BEFIEX, o programa de incentivo às exportações e houve uma progressiva redução tarifária das importações de veículos.

Diante das declarações presidenciais e da invasão dos importados, além da crise econômica, houve a necessidade emergencial de um acordo para o setor automotivo, que envolvesse o governo federal, a ANFAVEA, o SINDIPEÇAS, FENABRAVE e os sindicatos. Há

um esforço nesociador que resulta em nível nacional em dois acordos automotivos, firmados respectivamente em novembro de 1991 e outubro de 1992. na câmara automotiva. Nesses acordos, estavam em jogo as questões da liberalização das importações de veículos, da reserva de mercado, da vinda de novas montadoras, da proteção a indústria de informática brasileira, da crise nas vendas e manutenção dos empregos dos trabalhadores, além do modelo de produção nacional.

Os resultados foram traduzidos nas resoluções contidas no acordo de 1991. Em primeiro lugar, foram mantidos os empregos e garantidos os salários ate a data de 30/6/1992. A data base de reajuste foi prorrogada de 1/4/1992 para 1/7/1992. Ademais foi decidida a formação de contratos coletivos e foi reduzido em 22% o preço final dos automóveis, a partir de redução de 6% do IPI, 6% do ICMS e de redução da margem de lucro das empresas, sendo de 3% das de autopeças. 4.5% das montadoras, e 2,5% das concessionárias. (Caldeira. 1997) O impacto do acordo foi significativo, apesar de nem todas as suas deliberações terem sido implementadas. As vendas pularam para 740.2 mil veículos em 1992. ficando bem acima da projeção de 500 mil feita pelas empresas, caso não houvesse o acordo.

Na Argentina, os acordos automotivos não conseguiram reverter o quadro de crise e estagnação da produção de veículos, desde a década de 80. O Presidente Menem, entretanto, inicia o processo de estabilização econômica em 1991 e as condições do mercado argentino começam a ficar mais claras para os tomadores de decisão. Graças à pressão das montadoras que ainda permaneceram no país, foi negociado um regime automotivo entre o Estado, as montadoras, empresas de autopeças e trabalhadores. Os maiores beneficiados foram as montadoras que obtiveram alto grau de liberdade em relação ao *global sourcing*, ou seja, conseguiram reduzir o índice de nacionalização dos cairos e importar em até 40% o conteúdo médio de veículos.

As montadoras tinham urgência de abrir novas frentes de vendas no mercado externo, uma vez que o mercado argentino era muito limitado para obter escala de produção. A importância da inserção internacional ficou clara, porque o governo concedeu um programa de intercâmbio comercial compensado às montadoras (de cada dólar exportado a empresa pode importar o mesmo valor).

O instrumento de regulação do setor automotivo argentino mais importante foi, com modificações, o Regimen Especial de la Industria Automotriz, decreto nº 2.677/91, celebrado em dezembro de 1991 entre as principais entidades empresariais, sindicais e o governo argentino. O regime entrou em vigor em 1992 e tinha o prazo limite do fim de 1999 para a sua extinção. Uma questão importante para o governo argentino entrou na agenda de negociação do regime automotivo Foi a manutenção da balança comercial estabilizada para garantir o sucesso do plano

econômico. O governo então definiu que as montadoras que mantivessem equilíbrio na balança de comércio gozariam de uma tarifa de importação de apenas 2% para veículos e autopeças.

No Brasil e na Argentina, os trabalhadores tiveram dificuldade de proteger os empregos, pois a política de integração para as compras (*global sourcing*) nas montadoras da indústria automobilística gerou um conflito distributivo ao longo da cadeia produtiva, que pressionou as empresas de autopeças submetidas a competição internacional a reduzir os custos. O corte de pessoal tomou-se a medida mais óbvia para as empresas ganharem competitividade. Apesar disso, os trabalhadores conseguiram postergar as demissões e as empresas de autopeças defenderam seus interesses, pois a questão das falências de inúmeras empresas estava em pauta e o plano de internacionalização com fusões e aquisições foi uma saída estratégica para o setor.

Na última etapa de negociação da renovação do regime argentino, havia também a questão do reajuste dos salários, que foi superada, pois os empresários aceitaram os aumentos. Além disso, houve o retomo da discussão global de salários com as montadoras e não mais a discussão por empresa individualizada. Os aumentos salariais posteriores passaram a ser negociados em função das metas de produtividade, eficiência e qualidade.

Interessante que logo na data base do reajuste dos salários, uma comissão de representantes de montadoras e do governo argentino veio até São Paulo para participar da câmara automotiva. Vieram discutir os detalhes de uma política comum dentro do MERCOSUL e acompanhar a evolução da câmara setorial brasileira. Os trabalhadores notaram que a integração do Brasil e da Argentina caminhava a passos largos. Em reunião, os metalúrgicos argentinos, brasileiros e uruguaios decidem propor a criação de um fundo de assistência ao desemprego no MERCOSUL. As discussões sindicais avançaram principalmente em nível local.

Tendo algumas semelhanças com a Argentina, a negociação brasileira do 2º acordo automotivo tratou dos mesmos temas, mas com soluções diferentes. O acordo veio a ser implementado no governo Itamar Franco. Em fevereiro de 1993 foram lançadas ao público as resoluções do acordo, que teve como contribuição a entrada e participação da Confederação Nacional dos Metalúrgicos, da CUT, da Força Sindical e da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT). O acordo estabeleceu metas de melhoria de produtividade e de qualidade dos veículos até o ano 2000, além de reduções de lucros e de impostos sobre os automóveis. Houve queda na alíquota de 6% no imposto IPI, redução da margem de lucro em 4,2% e na distribuição de 0,8%. Os consumidores ganharam com a redução em 10% do preço final dos automóveis. (Caldeira, 1997)

No início de 1993, com a iniciativa do Presidente Itamar de negociar o retorno do fusca na Autolatina, a câmara setorial automotiva foi sendo esvaziada. Pela concessão do Presidente, foram, então, firmados Protocolos entre a Autolatina, Fiat Automóveis e General Motors com o intuito de produzirem carros mais baratos e destinados à população menos favorecida. São os carros de 1000 cilindradas que possuem menos potência do que os convencionais. Esses carros são produzidos a custo mais baixo e têm maior escala de produção devido às características do mercado consumidor brasileiro (demanda reprimida). No protocolo, os veículos que atendessem aos seus requisitos foram categorizados como carros populares, gozando de benefícios fiscais. O Protocolo do Carro Popular estabelecia índices mínimos de nacionalização, preço médio, número de postos de trabalho a serem criados e produção mínima. O governo entrava com uma redução drástica de IPI de 8% para 0.1% (sem isenção do Cofins).

A participação dos veículos populares nas vendas passou de 23,7% em 1993 para 57,8% em 1996. Apesar dos resultados positivos do Protocolo, houve a exclusão de outras montadoras e por isso mesmo, o Protocolo foi acusado de reforçar o cartel das grandes montadoras. Além disso, não houve participação da câmara automotiva, cuja importância decaiu muito. Com a conversão dos salários a Unidade Real de Valor (URV), em março de 1994, a cláusula mais importante do 2º acordo foi anulada. Era aquela em que havia a previsão de reajustes mensais pela inflação até 1995. Com a implantação do plano Real, a questão da estabilização ganhou importância e o Presidente Itamar precisou facilitar importações de veículos e peças para manter os preços baixos. Tal fato gerou um surto nas importações e que só será sanado no governo de Fernando Henrique.

Tabela 7

Importação de veículos no Brasil		
Ano	Importação de Veículos*	% Importados no Mercado Interno
1990	115	1.6
1991	19.837	2.5
1992	23.691	3.2
1993	69.698	6.5
1994	188.580	15.6
1995	369.048	27.1
1996	224.008	14.8
1997	303.119	18.4
1998	347.084	29.2
1999	178.818	16.6

Fonte: ABEI VA

*Esses dados referem-se ao total de importações de montadoras e importadores independentes.

Desde o dia 1º de janeiro de 1994, as regras de importação foram mudadas três vezes, o que fez o país perder credibilidade especialmente perante a Argentina, que já era grande exportadora de veículos para o Brasil. Essa mudança aconteceu em virtude da crise mexicana, que levou o Brasil a elevar sua alíquota de importação para 70% em relação a terceiros países. A elevação da alíquota de importação é o modo mais comum do poder Executivo equilibrar a balança comercial. Para continuar a discussão é preciso analisar algumas instituições que foram tratadas aqui, como o regime aduaneiro e especificamente as tarifas, cujos valores e sentido político estão dentro do projeto do MERCOSUL, a serem analisados no próximo capítulo.

Capítulo 3

O Surgimento do MERCOSUL

A idéia de que as tarifas alfandegárias constituíam um instrumento decisivo para a consolidação da independência nasceu com os próprios países americanos. Nos EUA a política tarifária protecionista foi aplicada desde o primeiro momento e promoveu o desenvolvimento econômico que transformou as antigas 13 colônias numa potência industrial, em menos de um século. O protecionismo alfandegário dos EUA era tão forte que a sua política era considerada isolacionista em relação a Europa.

Na América Latina, houve políticas tarifárias como "as Leis de Aduana de Artigas de Rosas e dos governos Francia-López e Solano Lopez que constituíam o complemento necessário à independência. No Brasil houve também a Lei de tarifas do Ministro Alves Branco. (...) As tarifas alfandegárias eram a arma de defesa contra O imperialismo europeu e motivo de integração de nossos países". (Schilling, 1992, p.33)

As tarifas são um instrumento importante na integração latino-americana, mas existem outros fatores como o reconhecimento do muito que temos em comum e do que precisamos que está complementado no outro. Vale lembrar os primórdios da integração latino-americana com Bolívar e San Martin, já na época da independência das colônias.

Celso Furtado comenta que o comércio entre os países do Cone Sul era um fator de integração e já vem de longa data. (Furtado, 1983) O comércio entre Brasil, a Argentina, o Chile e o Uruguai sempre foi expressivo. O comércio de trigo, madeiras, cacau e banana era intenso. Não houve possibilidade de aumentar o comércio, pois quando este começou a crescer em âmbito multilateral, houve a necessidade de recorrer aos centros financeiros mundiais e realizar empréstimo de moeda forte para saldar os pagamentos. Como não era conveniente aos países latino-americanos esse procedimento, houve a preferência pelo bilateralismo, que fez o comércio se estabilizar em níveis mais baixos. Furtado mostra que o problema da integração não é a ausência de complementaridade comercial, mas a dependência em relação a esses centros financeiros.

Vale a pena observar como esse obstáculo foi tratado recentemente. A possibilidade de cooperação econômica na América Latina foi discutida, em Buenos Aires, em 1957, por ocasião da Conferência Interamericana. Nesta conferência, foi recomendado à CEPAL que elaborasse propostas visando o 'estabelecimento gradual e progressivo, de maneira multilateral e competitiva de um mercado regional latino-americano' (Vaz, 1985, p.36). Paralelamente, a Europa celebrava o

Tratado de Roma e lançava as bases para a Comunidade Européia. Especialistas inspirados na experiência incipiente da Europa sistematizaram os níveis de integração dos blocos econômicos.

O primeiro móvel é a zona de livre comércio, em que se estabelece a livre circulação de mercadorias. O segundo nível de integração é a união aduaneira, que, além da livre circulação de mercadorias, tem uma tarifa externa comum. Quando se retiram os entraves a livre circulação de mercadorias, capital, mão-de-obra e ao estabelecimento da tarifa externa comum, cria-se um mercado comum. O quarto móvel de integração é a união política e econômica. Neste nível, sobre os alicerces do mercado comum, são instituídos políticas externas, de defesa e um sistema monetário comuns. Por fim, o bloco toma-se uma confederação, com verificação política, econômica e dos ramos do direito.

Em 1960, a América Latina toma a iniciativa de integrar-se numa zona de livre comércio. Foi celebrado o Tratado de Montevideu, que tinha três grandes objetivos. O primeiro objetivo eram os acordos de complementação industrial e o segundo, as listas nacionais. O terceiro eram as listas comuns que incorporam produtos cujos gravames e restrições deviam ser eliminados ao longo de doze anos contados a partir do começo da ALALC.

Houve um período de fortalecimento da integração, mas que foi estancado, pois as regras da ALALC não conduziram à equidade na distribuição dos benefícios entre os países de menor desenvolvimento e os de maior. Os negociadores chegaram ao impasse, quando não foi possível aprofundar ou resolver as contradições do sistema ALALC. Depois, as iniciativas integradoras foram quase totalmente esgotadas, devido à crise do sistema Bretton Woods e a crises do petróleo de 1973 e de 1979. Além disso, a ascensão dos regimes militares na América Latina foi um golpe contra a integração, pois foi conferido mais valor à segurança e ao desenvolvimento nacionais.

A ALADI (Associação Latino Americana de Integração) foi criada em 1980 a partir do espólio da ALALC. A sua estrutura institucional não era muito diferente. Sua proposta integrativa é, entretanto, mais pragmática, pois tem princípios mais adaptáveis aos contrastes entre os países. O pluralismo, a convergência e a flexibilidade são o tripé da Associação. Evidentemente, a ampliação das possibilidades acabou desembocando na fragmentação. Cada país buscou implementar políticas próprias.

Não por acaso, o período da ALADI é marcado pela diminuição das visitas entre os Chefes de Estado. A América Latina cai numa letargia econômica e toma-se bastante isolada politicamente. A década de 80 foi marcada pela crise econômica e recessão na América Latina. Além disso, houve um processo mundial de liberalização econômica que afetou essa região. Países como Argentina, Brasil e Uruguai tiveram de fazer um grande esforço para retomar o

crescimento econômico e buscar novas formas de inserção no cenário internacional, caracterizado cada vez mais pela interdependência entre os diferentes países.

O cenário mundial mostrava que o antigo modelo de desenvolvimento latino-americano, calcado na idéia nacionalista de mercados fechados e no dinamismo do setor estatal, estava funcionando com muitas dificuldades. A industrialização feita pela substituição de importações estava esgotada, de sorte que os países da América Latina acabaram tendendo a adotar uma estratégia neoliberal de modernização da economia. Em termos de visão do mundo, os empresários editaram uma ideologia neoliberal, em que o setor privado adquire primazia, em um ambiente de revitalização do mercado.

Nesse ambiente, aconteceu o estreitamento dos laços comerciais entre a Argentina e o Brasil. Essa aproximação já vinha ocorrendo desde a criação da Usina Hidrelétrica Corpus e Itaipu. Havia a percepção dos governos brasileiro e argentino de que era mais vantajoso o aprofundamento de suas relações, pois os Estados sofriam o processo de globalização. Essas iniciativas estatais geraram o embrião da integração Argentina/Brasil, em 1987, e foram precursoras do MERCOSUL.

Os analistas apontam que as principais variáveis que possibilitaram a integração foram a redemocratização e a abertura econômica, porque, em primeiro lugar, regimes autoritários têm muita desconfiança sobre a limitação à soberania nacional que a integração implica. Em segundo lugar, economias fechadas priorizam a auto-suficiência e não querem ser dependentes de outros mercados, logo, a integração não faz sentido para elas (Florêncio & Araújo, 1996, p.38).

Outra variável relevante foi a articulação bem sucedida dos órgãos burocráticos dos dois países. o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, no Brasil e a Secretaria de Comércio e Indústria da Argentina. Também foi determinante o empenho dos Chefes de Estado. De fato, houve muita empatia entre Samey e Alfonsín, em grande medida porque se identificavam psicologicamente, reconhecendo um ao outro como chefes de transições democráticas (Hirst e Lima, 1990).

As iniciativas empresariais, entretanto, não foram decisivas na integração. Os empresários, principalmente os empresários brasileiros do setor industrial, mantiveram o juízo suspenso perante a integração, porque sofriam com a instabilidade comercial argentino-brasileira. Havia, da parte dos empresários do Brasil, a avaliação de que uma inserção internacional, via países desenvolvidos, como os Estados Unidos, poderia ser uma alternativa melhor. Essa posição era baseada no argumento estatístico, pois excetuando o Brasil, os outros três países do bloco não alcançavam a metade da economia brasileira. Além disso, eles absorviam em 1990 apenas 4,2%

das exportações brasileiras. (Florêncio & Araújo, 1996. p. 100) É certo que o setor empresarial veio a intearar-se muito rápido e pode-se mesmo falar que já estava integrado anteriormente. (Hirst & Lima. 1990)

Mônica Hirst e Maria Regina S. de Lima assinalam que a integração foi viabilizada, porque aconteceu a montagem de um regime decisório binacional. ou seja, de uma estrutura normativa que se estava consolidando institucionalmente, de modo a definir nas organizações o processo de tomada de decisão. Essa estruturação de um regime decisório foi não só necessária, visto que os países deixavam de ser ditaduras, mas também foi fundamental para dinamizar o processo de integração para o MERCOSUL.

Não obstante, houve problemas já em 1988, quando as burocracias chegaram a impasses sérios. É ponto pacífico para os analistas que a causa principal do arrefecimento do programa de integração foi a generalizada crise econômica brasileira e argentina, com o fracasso dos planos Cruzado e Austral, bem como a conseqüente crise política. Além disso, há que se sublinhar o problema dos desequilíbrios comerciais, que impedia o maior êxito da integração. De qualquer modo, nessa época, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre Brasil e Argentina, em que estava prevista, dentre outros, a criação de um espaço econômico comum, no prazo máximo de dez anos. Aliás, foram necessários mais dois anos para que a Ata de Buenos Aires, em 1990, viesse a consolidar e acelerar a integração, ao propor a instituição de um mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994.

Essa previsão foi depois modificada, mas os acordos de complementação permaneceram como a estrutura da integração entre o Brasil e a Argentina. Por exemplo, acordos dos setores automotivos brasileiro e argentino entram como anexos ao Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14) de dezembro de 1990, firmado no âmbito da ALADI. Os entendimentos bilaterais serviram de fundamento para a criação do MERCOSUL, pelo Tratado de Assunção, no Paraguai, em 26 de março de 1991. A experiência da integração Argentina/Brasil foi potencializada no MERCOSUL, que envolveu maior número de atores, salientando os problemas já existentes.

A moldura de política externa em que se inscreve o MERCOSUL foi dada pelo pensamento de Carlos Escudé sobre o realismo periférico, na Argentina. O Presidente Menem acatou esse pensamento que se pautava pela prioridade de alinhamento com os EUA (Almeida, 1999, p. 74). Fernando Collor, por sua vez, reconduzia a política externa brasileira para o paradigma da aliança especial com os EUA. Foi surpreendente que esses dois Presidentes tenham empenhado esforços para comprometerem-se com a integração Diante de posições desfavoráveis

a esse projeto, ocuparam-se da construção de uma base de apoio e de legitimação para o MERCOSUL.

O Mercado Comum do Sul tornou-se atraente principalmente pelas oportunidades de negócios para os empresários, o setor da sociedade que o governo mais empenhou esforços de cooptação. Na criação do MERCOSUL já era possível vislumbrar os seus principais objetivos, que não estavam distantes da política doméstica de Collor e Menem. De fato, houve uma diluição da política doméstica de abertura comercial no MERCOSUL.

As prioridades do MERCOSUL são a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os países-membros, a adoção de Tarifa Externa Comum e de acordos setoriais, a coordenação de políticas macroeconômicas, livre comércio de serviços e livre circulação de mão-de-obra e de capitais. Esses objetivos estão sendo alcançados paulatinamente, mas aqueles que eram anteriores e mais importantes para os governos foram implementados. A implementação de etapas do programa de liberalização comercial foi alcançada e atualmente os burocratas consideram que está formada uma União Aduaneira, mesmo que imperfeita ou incompleta.

Além disso, o Tratado de Assunção definiu um modelo institucional inicial para administrar o MERCOSUL, assim definido: Conselho Mercado Comum (CMC), órgão supremo; Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo que coordena as atividades de 10 (posteriormente serão 11) subgrupos de trabalho; Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que possui representantes dos Parlametos de cada país-membro. O CMC e o GMC são os dois órgãos com poder decisório. O CMC é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia e em certos momentos pelos Presidentes dos países-membros. São esses atores os responsáveis pela condução política do MERCOSUL, mas obviamente afastam-se pouco da defesa exclusiva dos interesses nacionais.

O GMC é coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores e funciona como órgão executivo. Ele deve, através de resoluções, viabilizar e implementar as decisões do Conselho. A CPC é desprovida de capacidade decisória e a sua função é de acelerar a ratificação interna das decisões e de atuar na harmonização das legislações. Os órgãos do MERCOSUL decidem por consenso dos representantes dos quatro países membros. O processo decisório tem como princípio assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e lograr a instituição final do mercado comum.

Outras estruturas institucionais foram criadas para assegurar a consecução destes objetivos, mesmo na ausência do consenso. As autoridades negociaram, em dezembro de 1991, o Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias, que estabeleceu mecanismos *ad hoc* para resolver os

conflitos, que até o momento são predominantemente comerciais. Esse protocolo foi necessário, pois o CMC e o GMC não têm amplos poderes para obrigarem os Estados a cumprirem as decisões.

Assim, foi criado um direito comunitário para os países, mas os órgãos decisórios não têm caráter supranacional, ou seja, não há precedência do direito comunitário sobre aquele dos Estados-membros. Esse problema persistirá, apesar do intenso movimento para harmonizar as legislações internas, integrar as aduanas e adotar normas e regulamentos técnicos comuns para a livre circulação de bens no MERCOSUL.

Em 1992, os tomadores de decisão, em Las Lenas, adotam um cronograma de implementação dos compromissos definidos no Tratado de Assunção. Até 31 de dezembro de 1994, o Mercado Comum do Sul deveria estar em pleno funcionamento, tarefa que fica ao encargo do Grupo Mercado Comum. Também em 1992, foi negociado um Regime de Adequação, que estabelecia o prazo até 31 de dezembro de 1998 para Brasil e Argentina e 31 de dezembro de 1999 para Paraguai e Uruguai adaptarem-se as novas condições de competência. Malgrado os esforços, ainda não foram alcançadas essas metas¹

Por outro lado, para ter um mercado comum, era preciso definir a Tarifa Externa Comum (TEC), de modo a estabelecer a união das aduanas no MERCOSUL. Isto começou a ser feito a partir de 1993/1994, quando os negociadores estabeleceram como prazo até 2001 ou 2006 a conclusão da "fase de convergência" das tarifas. Em 1994, o Conselho do Mercado Comum cria mais um órgão institucional, a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), que deve administrar a união aduaneira. A CCM garante a política comercial e recebe reclamações.

No dia 17 de dezembro de 1994, é assinado o Protocolo de Ouro Preto que confere ao MERCOSUL personalidade jurídica internacional, ou seja, capacidade de, entre outros, celebrar tratados internacionais. Ademais, esse Protocolo cria a estrutura institucional definitiva para o MERCOSUL. Nesta estrutura existem seis órgãos, sendo que as decisões do Conselho de Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum, bem como as diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL constituem as fontes jurídicas da integração e são obrigatórias para os Estados-membros.

Na Reunião de Ouro Preto foi criado o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) que é um órgão de representação dos setores econômicos e sociais. Seus membros são indicados pelos

¹ Ricardo Steinfus escreveu (Batista, 1996, p. 125) que o problema do prazo irreal na constituição do mercado comum teve a ver com a motivação dos chefes de Estado que queriam ver o MERCOSUL funcionando plenamente dentro dos seus mandatos presidenciais. Neste particular, o analista entende que Collor e Menem não se basearam em critérios técnicos. Houve equívoco presidencial quando foi feita a previsão da agenda, considerando-se as dificuldades inerentes de constituir um mercado comum e o exemplo do lento processo de unificação europeu.

Executivos nacionais. Os *lobbies* passam por caminhos alternativos, tais como as associações empresariais e de trabalhadores mais tradicionais. SINFAVEA/ANFAVEA e a CUT, porque os membros do Foro se reuniram pouquíssimas vezes desde a sua criação. Com exceção da CPC, todas as indicações de pessoal são feitas pelos Executivos. O Protocolo de Ouro Preto que deu estrutura definitiva aos órgãos do MERCOSUL não estabeleceu o "perfil" da burocracia. Esta última não foi direcionada a impor os interesses comunitários acima dos nacionais. Não por acaso, os órgãos têm a característica de serem intergovernamentais. Vale ressaltar que algumas críticas a essa estrutura são pertinentes.

Não há independência do GMC em relação ao CMC. Os artigos III. XI e XIV do Protocolo de Ouro Preto garantem a subordinação do GMC. O GMC é integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternados de cada país, todos designados pelos governos nacionais. Entre esses membros devem constar representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Economia e do Banco Central.

A crítica a estrutura decisória do MERCOSUL tem fundamento na doutrina que considera o Ministério das Relações Exteriores como órgão interno do Estado. Os agentes diplomáticos são pessoas de confiança do Estado para tratar com Estados estrangeiros. Os diplomatas, enquanto indivíduos, não dirigem a política exterior, mas podem ter influência na sua formulação mediante informes corretos e recomendações. No entanto, na negociação do MERCOSUL (Steinfus, 1994, p. 3. Citado por Ventura. 1995. p.86), há o predomínio dos interesses nacionais e a apropriação pelos negociadores diplomáticos da formulação destes interesses. Os acordos são feitos com base no aparato estatal e não das instituições sociais intermediárias.

Essa é uma característica do Estado que ainda não superou processos típicos do regime autoritário. A estrutura corporativa estatal na América Latina baseia-se na autoridade do Estado, que submete os grupos de interesse e que busca a identificação dos interesses estatais aos da sociedade. O corporativismo estatal construiu-se como um sistema de representação de interesses, em que o Estado exerce, entre os grupos de interesse, controle na seleção de líderes e na articulação das demandas e apoios.

Por sua vez, os grupos de interesse camuflam suas demandas privadas, através de uma concertação com o Estado, em interesses públicos. O corporativismo estatal² funciona como um sistema de filtros, que integra os mecanismos de manutenção da estabilidade social. Porquanto as estruturas representativas do MERCOSUL estão ainda muito vinculadas às iniciativas estatais,

existe um vácuo na defesa de interesses comunitários. Os grupos de interesse estão comprometidos ou com as suas bases nacionais ou com as globalizadas, inexistindo uma mediação que seja suficientemente poderosa para impor-se sobre essas bases. Por isso, não há muita alternativa que não a de o Estado assumir a representação dos interesses comunitários, acarretando os tipos de problemas corporativistas descritos abaixo.

"O quadro institucional do MERCOSUL proporciona, assim, nada mais do que a defesa dos supostos interesses nacionais de cada membro em um espaço mais amplo, do qual se presumem vantagens, especialmente as comerciais. O grau de comprometimento dos negociadores, nos mais diversos níveis, com os Executivos nacionais, vincula-os a objetivos políticos específicos e nacionais, possibilitando as concessões pontuais, mas não a afirmação de uma pauta de interesses comunitários. Este é, também, um elemento de forte instabilidade estrutural, pela suscetibilidade à alternância dos mandatos presidenciais e o que é mais grave, a circunstâncias políticas momentâneas (Elevação abrupta da Tarifa Externa Comum para carros importados devido à crise mexicana)" (Ventura. 1995, p.87)

Em 1996 é assinada a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL que estabelece o compromisso de os países-membros consultarem-se e aplicarem medidas punitivas, no limite até a expulsão de algum membro, que ameace ou caracterize uma ruptura da ordem democrática interna. Essa declaração serviu para pressionar o Paraguai, que estava em risco de ruptura democrática, quando o seu Vice-presidente foi brutalmente assassinado. Inclusive, esse risco foi grande, quando houve o retomo ao Paraguai do ex-general Lino Oviedo, acusado de ser o mandante do crime pela justiça paraguaia e líder de uma tentativa de golpe de Estado em 1996.

Em dezembro de 1996, é assinado o Protocolo MERCOSUL de Defesa da Concorrência, como conclusão da XI Reunião do CMC. Há a criação do Comitê da Defesa da Concorrência que deve funcionar junto a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Esses funcionam coordenados com os órgãos nacionais de defesa da concorrência. Em 1999, são reiniciadas as negociações para definição de um regime automotivo comum entre os países do MERCOSUL.

Ainda em 1999 realiza-se a Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da União Europeia (UE), da América Latina e Caribe, objetivando estreitar as suas relações econômico-comerciais, com a possibilidade de formação de uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE. até 2005 Essa proposta vem fazer frente à Cúpula das Américas que lançou a realização, para o ano de 2005, da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Contrariamente, no corporativismo societal, os grupos de interesse têm autonomia e a sua relação com o Estado realça o intercâmbio, a livre-concorrência e a competição nos sistemas de representação. Mesmo diante de arranjos cooperativos, o corporativismo social tem a marca da independência e da intermediação plural no processo decisório político.

Grosso modo. são esses os fatos principais e as suas conseqüências para a região do MERCOSUL. Ademais, o aprofundamento da integração no Cone Sul passa necessariamente pela definição das relações com os blocos regionais da União Européia UE. NAFTA ou a futura ALCA. A negociação que privilegia as relações com a UE ou com a ALCA é fundamental, pois se o Brasil e o MERCOSUL conseguirem explorar as vantagens na relação com cada bloco, haverá importantes conquistas que se revertem no equilíbrio das suas relações exteriores.

Há diferentes interesses permeando não so as relações desses blocos de integração, mas também a política doméstica dos seus países-membros. Com efeito, a Folha de São Paulo de 24 de junho de 1999 divulga no caderno *Brasil* um estudo da Fundação Getúlio Vargas que aponta que a Argentina será o país que mais perderá com a implantação seja da ALCA seja da zona de livre comércio com a UE. A Argentina pode sofrer com a perda de exportações, principalmente de grãos, para o Brasil, atualmente seu principal parceiro comercial. De fato, a situação é difícil para a Argentina, pois esta perderá parte do mercado brasileiro também se houver a ampliação do MERCOSUL a outros países sul-americanos, o projeto da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

O Brasil, diferentemente de seus parceiros do MERCOSUL, aumentaria muito suas exportações para a UE e um pouco para a ALCA, apesar de perder espaço no mercado argentino. Mesmo assim, segundo a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) do Brasil, o país terá que enfrentar, ao fim dos processos de negociação para formação da ALCA e para a Área de Livre Comércio com a UE, uma concorrência esmagadora, nem sequer comparável ao impacto sentido no início dos anos 90.

Por isso, as negociações para o futuro do MERCOSUL precisam ser bastante cuidadosas na integração com outros blocos. A Cimeira, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1999 deu alguns passos, tratando, entre outros, do problema do protecionismo europeu, instituído pela Política Agrícola Comum. Através de tarifas, cotas, salvaguardas e políticas de subsídios aos fazendeiros europeus, o protecionismo impede os produtos do MERCOSUL de atingirem o mercado europeu. Esse problema e muitos outros terão que ser resolvidos em algum momento ainda não definido, mas é certo que os negociadores do MERCOSUL serão bem sucedidos, se souberem explorar com velocidade e eficiência as oportunidades existentes nessa nova fase da integração. Neste ínterim, vale a pena discorrer sobre alguns dos resultados do MERCOSUL já obtidos atualmente.

O intercâmbio comercial dentro do MERCOSUL evoluiu muito desde o Tratado de Assunção. Em 1990, o comércio intrabloco era de US\$4.1 bilhões. Houve expansão média de

21.5% ao ano entre 1992/1995. mas a taxa de crescimento foi minguando com o passar dos anos. Houve crescimento de 39.53% em 1993. de 19,69% em 1994 e de apenas 5.05% em 1995. Em 1998. os valores intercambiados já eram os mesmos de 1997. Os valores do comércio foram registrados em US\$20 bilhões, em 1998, de sorte que cresceram do início do MERCOSUL até esse ano mais de 400%. O intercâmbio Argentina/Brasil sozinho cresceu 600% no mesmo período. O sucesso comercial é inegável, mesmo considerando que o comércio retrocedeu para US\$16,4 bilhões no MERCOSUL em 1999, considerado o pior ano do bloco. Em 2001, o intercâmbio avança para a casa de US\$18,2 bilhões, (www.midic.gov.br)

Os especialistas debatem muito sobre o que representa essa evolução comercial, um mero desvio de comércio, isto é, substituição de provedores extrabloco pelos intrabloco, ou um ganho com criação de comércio. O dilema desse debate baseia-se em modelos econômicos, modelo de equilíbrio geral e modelo de equilíbrio parcial. Este último foi utilizado em estudo feito pelo IPEA que traz, congruente a sua análise de gráficos (preço por quantidade consumida), a seguinte ilação: “ Quanto maior a criação e menor o desvio de comércio, maiores serão os benefícios”.(Carvalho, Parente, Lerda, Miyata, 1999, p.9) A criação de comércio está diretamente relacionada à redução tarifária entre os países membros da integração e ao volume de comércio entre os mesmos. O desvio de comércio será maior quanto maiores forem as tarifas impostas aos países não-membros.

Infelizmente, o estudo feito para o IPEA não se debruça sobre o que efetivamente representou a evolução comercial no MERCOSUL. Ficou a suspeita de que pelo menos o Brasil deve ter criado mais comércio para si do que os outros países membros, pois a sua redução nas alíquotas de importação foi aplicada tanto em relação ao comércio intrabloco quanto ao extrabloco. O país era bastante fechado. Agora ele é mais aberto, mas no sentido de ter aumentado as importações em maior quantidade do que as exportações. Como tudo é sempre mutável na economia do país, a acelerada desvalorização da moeda brasileira limitou outra vez as importações.

Em termos de conjunto do MERCOSUL, certos autores acreditam que a integração se justifica "se o desvio de comércio resultante seja da substituição de importação ou da redução de tarifas regionais ou da combinação de ambos resultar no aumento das oportunidades de emprego, e dos investimentos bem como em ganhos sociais significativos, sob o ponto de vista do desenvolvimento" (Vaz, 1987, p. 16)

Depreende-se deste excerto que outro ponto merecedor de destaque é o investimento, que cresceu muito no bloco. Hoje o investimento brasileiro na Argentina, por exemplo, já soma US\$2,3 bilhões, o que representa um crescimento de três vezes em relação ao ano de 1994, em

que o Brasil investiu expressivos US\$700 milhões na Argentina. Ademais, 400 *joint ventures* de companhias brasileiras estão funcionando na Argentina, o que prova que a integração é um fato consolidado para a economia desses países.

O MERCOSUL é um caminho positivo para os países do bloco enfrentarem a globalização, mas a integração é um processo bem mais complexo. Ela depende de muitos fatores para estabelecer o que os Embaixadores Sérgio Florêncio e Ernesto Araújo chamam de "equilíbrio dinâmico" entre os países. O equilíbrio dinâmico é um conceito relacionado à série temporal de alguns indicadores comerciais ou econômicos da integração. Ele revela a tendência à igualdade de benefícios distribuídos, de modo que os países alcançam patamares cada vez mais elevados de integração. Evidentemente, esse equilíbrio não é o estático, pois se forem considerados, em um momento isolado, os fluxos de comércio e investimento ou qualquer outro indicador relevante, o desequilíbrio será bem mais frequente. Esse equilíbrio também é diferenciado em relação ao porte dos países, pois os benefícios são mais expressivos para o Brasil e a Argentina do que para o Uruguai e o Paraguai. (Florêncio & Araújo, 1996, p. 102) Essa proporção na distribuição ajuda a explicar por que a integração é polêmica e por que existe ceticismo em relação ao MERCOSUL.

Porém, essa não é toda a verdade. Não se trata aqui de desqualificar o discurso de Florêncio & Araújo, mas um dos problemas mais sérios do MERCOSUL e que ainda não foi solucionado é o desequilíbrio macroeconômico. Existe a tese nos jornais argentinos que o êxito exportador brasileiro não é nada mais do que o resultado da desvalorização cambial. Por sua vez, os jornais brasileiros afirmam que a crise Argentina advém de uma política macroeconômica antiinflacionária e de câmbio fixo ao dólar, que sobrevaloriza o peso. O problema cambial, contudo, não é tão simples. De fato, o câmbio sobrevalorizado na Argentina não impediu que as exportações argentinas para o Brasil crescessem 50% em 1993 e mais de 100% em 1994, enquanto as importações argentinas de produtos brasileiros subiram menos da metade daqueles percentuais.

O problema da taxa de câmbio não pode ser tomado de forma isolada. Atualmente a Argentina está enfrentando uma grave crise e existem outras variáveis que são igualmente relevantes. Os cépticos nunca se lembram de levar em consideração o aumento das inversões externas diretas (EED) na região. Essa é uma consequência da integração, facilmente entendida no raciocínio: as empresas de fora querem instalar-se no bloco, para evitarem ser excluídas e perderem o mercado. E por causa dessa razão também que se observa o aumento relativamente menor do comércio do MERCOSUL com outros blocos de integração. As economias tendem a fechar-se em torno do seu bloco regional. Porém, mesmo essa tendência é enfraquecida quando se

participa de um bloco de integração, pois essa participação causa aumento no poder de barganha, possibilitando aos negociadores a abertura, ainda que insuficiente, do mercado almejado³

Há outros pontos positivos no MERCOSUL. Vale citar o progresso tecnológico (por exemplo, empresas brasileiras da área aeronáutica, de biotecnologia e de energia nuclear associaram-se a congêneres argentinas), as economias de escala e aumento do nível de produção (Simonsen Associados. 1998). O MERCOSUL é uma estratégia concreta para as empresas enfrentarem a concorrência globalizada, mas existem muitos desafios pela frente. A evolução do MERCOSUL depende de negociações sobre harmonização de legislações, coordenação de políticas macroeconômicas, eventual criação de moeda comum. etc.

Contudo, nessa evolução, os tomadores de decisão terão de estar atentos à formulação de políticas e ações de integração, para evitar a estagnação do MERCOSUL. Houve um retrocesso na quantidade e nos valores comercializados entre os países do MERCOSUL, em 1999, causado pela desvalorização cambial no Brasil. Utilizando-se de retórica nacionalista, a Argentina alardeou o temor de ser invadida pelos produtos brasileiros e trouxe à baila várias questões. Como exemplo, há o problema do contencioso dos tecidos de algodão fabricados no Brasil e exportados para a Argentina. Esse contencioso foi levado à OMC, cuja decisão foi aguardada pelos argentinos, apesar de que a promessa era de que o Brasil seria vitorioso. Além disso, a Argentina exige que os sapatos importados sejam acompanhados de etiquetas, que, segundo os produtores brasileiros, irão revelar os seus segredos industriais; há também o problema dos produtos siderúrgicos, entre outros

Os setores privados, como foi o caso dos exportadores de papel, começaram a negociar acordos informais de restrições de comércio, para evitar a ingerência dos governos. Mesmo assim os problemas vão avolumando-se e são acompanhados do sentimento de que não serão resolvidos no curto prazo. Por isso, os diplomatas entendem que será difícil alcançar as metas acordadas nos prazos preestabelecidos. Para piorar, os contenciosos estão tendo suas soluções postergadas. Devido a sobrecarga de demandas, há um congestionamento na agenda de negociação, cada vez mais lotada, sobretudo por temas comerciais. A integração não caminha para outros estágios, que vão além da área comercial. Como consequência, há atraso na implementação das metas, de modo que as agendas de negociação precisam ser redefinidas.

O MERCOSUL sofre com o desgaste das suas instituições, pois o sistema político não consegue com diligência dar respostas às demandas da sociedade. Além disso, o MERCOSUL

³ É mais franqueada a abertura de um bloco a outro do que de um bloco a um país. Um país sozinho tem menos poder de retaliação.

passou por uma momentânea paralisia decisória. Os diplomatas do Itamaraty criticaram as medidas protecionistas adotadas pela Argentina, logo depois que o Presidente Menem cancelou a sua visita ao Brasil, em julho de 1999. O então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Clóvis Carvalho, disse que "a imposição de salvaguardas pela Argentina contra os outros países do MERCOSUL significa a morte do bloco". (Folha. 31/7/99. p.7)

Clóvis Carvalho refere-se a resolução 911, que permite ao governo Menem adotar salvaguardas. A pressão brasileira para a revogação da resolução foi considerada "imperialista" pela União Industrial Argentina (UIA). (GM. 5/8/1999, pA-4) Havia o sentimento de que o MERCOSUL voltaria a avançar somente depois das eleições argentinas. Em fevereiro de 2000, acontece um fato inédito na integração. O governo brasileiro solicita a abertura de um *panei* contra a Argentina, na OMC. A disputa era sobre as salvaguardas argentinas na forma de cotas a importação do algodão produzido no Brasil. O tribunal arbitral do MERCOSUL também estava analisando o caso. O tribunal começa a atuar e a decidir sobre contenciosos comerciais a partir de 1999.

Mesmo com a vitória de De La Rúa, em 2000, os contenciosos comerciais perduram. Não foi por acaso que os negociadores governamentais mantiveram a autonomia da política do setor automotivo. A celebração de novo acordo de integração do setor automotivo foi razão para o Embaixador Botafogo considerá-lo modelo para outros setores produtivos que retrocederam do estágio da zona de livre-comércio. O retrocesso foi muito abrangente e o MERCOSUL foi praticamente relançado em 2000. A negociação recomeçou quase que do zero.

A atenção dada ao setor automotivo explica-se pela sua participação grande na pauta comercial do MERCOSUL. O setor automotivo é uma sucessão de disputas e os burocratas não querem perder o controle. Eles adiam ao máximo o momento de juntá-lo aos outros setores produtivos, cujos contenciosos surgem regularmente, pois estão submetidos ao rigor de normas aplicadas a maior número de casos. Essa posição será vista com mais detalhes logo adiante.

Capítulo 4

4.1 O MERCOSUL e a política de integração automotiva

O estudo está definido em três períodos analíticos, que ultrapassam o marco iniciador do MERCOSUL em 1991. Analisando e descrevendo a política automotiva, decidiu-se metodologicamente recuperar a origem recente dessa política, porque se percebeu que existiam conexões significativas entre essa origem e acontecimentos pertencentes ao intervalo dos anos do MERCOSUL. A busca da origem funcionou como o fio de Ariadne, portanto, ela serviu apenas para orientação. Por limitações diversas, entretanto, essa origem não pôde ser examinada detidamente como foi o intervalo desses dez anos.

Além disso, foi organizada a divisão dos períodos com base em uma leitura crítica do estudo de política automotiva de Vigevani e Veiga (1999) e Arbix (1997). A divisão histórico-analítica adotada aqui registra as mudanças mais significativas no processo de integração. Adaptou-se o critério de Veiga para separar os períodos, de modo que os acordos não são analisados em série estanque, mas sim como os marcos normativos que têm sentido observando o conjunto da integração automotiva. Cada um destes acordos traz uma mudança ou desdobramento significativo da política para o setor automotivo e os acordos que limitam os períodos têm a particularidade de manterem o número de anos constante.

Ademais, alguns acordos trataram especificamente do setor automotivo como o Protocolo 21, o Acordo de Complementação Econômica Nº 14 (ACE-14), o regime automotivo argentino de 1991 e o regime brasileiro de 1995, além do Acordo de Política Automotriz Comum e o Acordo sobre Política Automotiva, ambos de 2000. Um dos acordos apesar de não se remeter especificamente ao setor automotivo precisa ser levado em conta, pois causou efeitos para o setor. Neste caso, encontra-se o Tratado de Assunção.

O primeiro período é o Preparatório, que se inicia em 1988 com o Protocolo 21, no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Brasil/Argentina (PICE) de 1986. Nesta dissertação, o Protocolo 21 é escolhido como marco inicial da política de integração do setor automotivo, porque com ele acontecem os primeiros resultados políticos e comerciais significativos dessa integração. O acordo final desse período é o regime automotivo argentino de 1991, que é o último acordo antes da harmonização automotiva de Ouro Preto, realizada no âmbito de negociação do MERCOSUL.

O 2º período analítico é o dos Acordos. Ele é marcado justamente pela profusão de acordos que preparam a celebração do regime automotivo comum. Esse período encerra-se em 1999, pois o último acordo significativo, o regime automotivo brasileiro, tem vigência até dezembro deste ano. O regime automotivo brasileiro caracteriza esse período, em que a normativa nacional foi mais determinante do que a regional.

O 3º período começa no final de 1999, justamente com a retomada das negociações do regime comum. Esse período é batizado, então, como o de Negociação. O primeiro acordo é o Acordo sobre Política Automotriz Comum, que foi uma tentativa malsucedida de adoção do regime comum. Depois houve o Acordo sobre Política Automotiva, que substituiu os regimes anteriormente válidos. Contudo, este acordo ainda não é o definitivo, pois não perdurou até os dias de hoje. O terceiro período deve ter o seu desfecho somente em 2006, quando será adotado o livre comércio de produtos automotivos no MERCOSUL. Na página seguinte, encontra-se a periodização analítica do processo integrador utilizada nesse trabalho:

Acordos e Regimes do MERCOSUL

Período Preparatório (1988-1094)				Período dos Acordos (1994-1999)		
1988	1990	1991	1991	1994	1995	1996
<i>Protocolo 21</i> acordo setorial que Visa integrar Brasil e Argentina através do fortalecimento do mercado interno (7 de abril)	<i>ACE-N:</i> programa de liberalização entre Brasil e Argentina Foi assinado no quadro jurídico da ALADI (20 de dezembro)	<i>Tratado de Assunção.</i> acordo para a construção de um mercado comum entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. (26 de março)	<i>Regime automotivo argentino.</i> Decretos que facilitam a importação de peças e componentes. O regime foi negociado entre o Estado, montadoras, empresas de autopeças e trabalhadores (dezembro)	<i>Acordos de Ouro Preto.</i> três acordos que estabelecem a convivência entre o regime argentino, o Protocolo do Carro Popular e o regime uruguaio. (16 de dezembro)	<i>Regime automotivo brasileiro.</i> Medidas Provisórias que definem a política automotiva nacional. (14 de maio)	<i>Acordo Bilateral Argentina Brasil para el Setor automotor:</i> acordo sobre a convergência entre o regime brasileiro e o argentino. (22 de janeiro)

Período de Negociação
(2000- até hoje)

2000 2000

Acordo sobre Política Automotriz Comum.
regime que define o índice de nacionalização e de
conteúdo regional e o monitoramento de
intercâmbio bilateral. A novidade são as regras de
proteção ao meio ambiente, que adotam os padrões
norte-americanos.
(30 de junho)

Acordo de Florianópolis.
regime quadrilateral que é uma reformulação do
Acordo sobre Política Automotriz Comum. A
novidade do acordo é a distinção, pela primeira vez,
entre o índice de nacionalização e o de conteúdo
local.
(14 de dezembro)

Período Preparatório

A primeira tentativa de integração do setor automotivo brasileiro e argentino resultou no Acordo de Alcance Parcial de 1980, que reduziu as tarifas, objetivando aumentar o intercâmbio comercial entre os dois países. Esse acordo funcionou apenas como uma carta de intenções, haja vista os desdobramentos posteriores do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil/Argentina (PICE) de julho de 1986. No PICE, os governos do Brasil e da Argentina assinaram 12 protocolos em julho de 1989 e mais outros 12, em agosto do mesmo ano, data em que se fortaleceu a opção por uma integração via acordos setoriais. Apenas os setores siderúrgicos, petroquímicos e automotivos conseguiram, entretanto, obter algum sucesso comercial

Precisamente, o primeiro protocolo a tratar, em particular, da integração automotiva foi o de número 21, assinado pelos Ministros Dante Caputo e Abreu Sodré, em Brasília, na gestão do Presidente Samey e do Presidente Alfonsín, no dia 7 de abril de 1988. Este protocolo visava integrar o Brasil e a Argentina através do fortalecimento dos mercados internos. A estratégia era aumentar as escalas de produção, que foi uma questão amplamente debatida. “A importância de assegurar a expansão da indústria automotiva, de forma eficiente, através do aproveitamento pleno das economias de escala derivadas da ampliação do mercado” (Protocolo 21). O Protocolo 21 foi um instrumento que veio atender aos interesses incipientes das montadoras instaladas no Brasil e na Argentina

As montadoras argentinas defendiam enfaticamente mecanismos para ampliar o mercado consumidor. No Brasil, as montadoras expressam a mesma preferência. Elas querem dos governos permissão para importação de peças, partes e componentes sem o recolhimento de impostos. Isto seria feito através do regime "ex-tarifário" e *drawnback*. As alternativas são múltiplas, mas a opção pela regionalização e pela complementação comercial entre empresas já era adotada, mesmo sem a cobertura de tratados internacionais de integração.

Os trabalhadores preferem manter o mercado fechado, pois a abertura comercial era vista como uma enorme ameaça aos empregos dos operários. Os sindicatos defendiam a melhora do nível do trabalhador através de programas de reciclagem que propiciem o aumento salarial. As burocracias preferem abrir o mercado através da intensificação do comércio com a Argentina e países latino-americanos, pois essa estratégia tomaria a indústria nacional mais competitiva e apta para entrar nos mercados dos países da OCDE. Havia setores da burocracia que preferiam uma inserção internacional diretamente para o mundo capitalista desenvolvido. (Caldeira, 1997)

No caso, prevaleceu o primeiro grupo de atores, o de atores burocráticos. Os negociadores governamentais compuseram, desde 20 de dezembro de 1990, o Grupo Intergovernamental Permanente, GIP, órgão que acompanha e executa a política para o setor de veículos. Havia no Protocolo 21 também um item sobre a criação de uma Comissão de Execução do Programa que tinha poder decisório sobre o GIP. A Comissão de Execução conta com a participação das empresas de peças e componentes e de entidades empresariais. Porém, os trabalhadores e suas entidades de classe foram excluídos e saíram perdendo nesta arena. De fato, o Artigo III do Protocolo 21 “Programa de liberação” estabelece tarifa zero para as importações e a inexistência de entraves ou de qualquer restrição não-tarifária, exceto as acordadas entre a Argentina e o Brasil. Há no artigo o objetivo de alcançar economias de escala derivadas da ampliação do mercado. A preferência dos sindicatos pela manutenção do mercado fechado não foi atendida.

O Protocolo 21 só passou a vigorar nas gestões de Collor e Menem, em 1991. No início desses governos, o Ministro da Argentina Domingo Cavallo e o das Relações Exteriores do Brasil Francisco Rezek assinaram, em 6 de julho de 1990, na cidade de Buenos Aires, o Anexo IV do Protocolo 21, em que esta prevista a implementação da integração da produção e o estímulo aos programas de complementação industrial entre as montadoras e empresas de autopeças. O Anexo IV do Protocolo vigora a partir de 1º de janeiro de 1991 até 31 de dezembro de 1994. Neste intervalo, iniciou-se o comércio de veículos acabados entre os dois países. (Vigevani, 1996, p. 156)

Para os veículos acabados existiam cotas que foram progressivamente aumentadas. O governo argentino mantinha o temor da invasão do seu mercado, que já era restrito, pelos automóveis mais baratos do Brasil. As empresas importadoras do Brasil, que não eram apenas as montadoras, queriam o rebaixamento das alíquotas de importação. As montadoras brasileiras preferiam o livre comércio, enquanto que as argentinas queriam o comércio compensado. Os sindicatos do Brasil defendem que o comércio seja equilibrado, mas com a possibilidade do Brasil exportar mais do que importar. Para os sindicatos, essa preferência justifica-se em função de a produção do Brasil ser maior do que a da Argentina.

No Protocolo 21 e depois no ACE-14, acabou sendo levado adiante o programa de complementação industrial entre as montadoras e empresas de autopeças. Estava previsto um tipo de integração intrafirma, que em alguma medida já era praticada. As empresas integradas contavam com facilidades para comercializar peças e componentes no âmbito regional. Vale lembrar a integração da Volkswagen e da Ford no holding Autolatina, que fomentava um intercâmbio comercial significativo, pois produzia carros de ambas as marcas, em plantas

conjuntas. Também é digna de nota a união da Fiat e da Peugeot, em que se estabeleceu a marca Sevel, na Argentina.

Depois do Protocolo 21, foi o Acordo de Complementação Econômica Nº14 (ACE-14) que administrou o comércio entre Argentina e Brasil, sendo registrado na ALADI em 20/12/1990. O Protocolo 21 foi inserido como o Anexo VIII do ACE-14. O objetivo dessa inserção foi o de negociar a solução para o desequilíbrio comercial entre Brasil e Argentina, que já vinha desde o tempo do Protocolo 21, em 1988. Foi definido que a cota de veículos que não foram exportados da Argentina para o Brasil, em 1990, seria preenchida no ano seguinte, através da transferência do número que faltava para a cota de 1991. Deste modo foi criado um sistema de comércio compensado, que entrou na agenda da política de integração.

O *Guia Prático dos acordos internacionais* (Gallo, 2000, p.22) define que o comércio ou intercâmbio compensado "está previsto no sistema ALADI/ MERCOSUL através de mecanismos propícios" e que são os governos que, devido "à escassez de divisas e seu efeito restritivo no comércio da região, (...) privilegiam as operações de intercâmbio compensado".

O Brasil tinha, desde a entrada em vigor do Protocolo 21, moeda menos valorizada do que a Argentina, em relação ao dólar. A cláusula de compensação comercial do ACE-14 atenuou os efeitos da grande vantagem cambial do Brasil no comércio de automóveis. Assim, foi resolvido o problema do forte déficit argentino de comércio de veículos em relação ao Brasil. O ACE-14 serviu bastante bem aos interesses dos empresários tanto brasileiros quanto argentinos, pois com o comércio compensado foi possível ampliar as cotas de veículos comercializados. Isto proporcionou o crescimento fantástico do comércio (em valor e em número) de veículos e autopeças intercambiados no Cone Sul. Não por acaso, esse acordo tem o objetivo de otimizar a produção, reduzindo custos, tal como diz o Anexo VIII do ACE-14, mas não manter ou criar postos de trabalho. Esse item da otimização da produção era defendido pelas montadoras brasileiras, que preferiam a robotização e lutaram contra a lei de reserva de mercado para a informática.

Os sindicatos do Brasil, principalmente a combativa CUT, SMATA e CGT da Argentina atacavam o ACE-14, porque não visava manter ou criar postos de trabalho. Os sindicatos já estavam em confronto com as empresas de autopeças, submetidas à competição internacional. Estas optaram pelo corte de pessoal como a medida de ganho de competitividade e redução de custos, porque estavam pressionadas pela política de compras globalizadas (*global sourcing*) executada pelas montadoras. Os sindicatos tiveram pouco poder de barganha nas mesas de negociação do ACE-14, pois fracassaram em articular uma proposta unificada e na escala regional.

para os problemas da indústria automobilística. O movimento sindical acreditava que as soluções para as disputas relativas aos acordos setoriais deveriam surgir mais a partir do consenso doméstico do que do internacional/regional. Assim, ficaram a reboque das decisões contidas nos acordos bilaterais.

Além disso, é preciso lembrar de muitos textos (Yves Chaloult, 1997) que revelam como a integração ainda tem baixa permeabilidade à participação dos sindicatos. Segundo especialistas, esse problema não atinge apenas este grupo de interesse, pois o MERCOSUL sofre por ser pouco democratizado. Na verdade, o que essas análises revelam é que os acordos bilaterais do setor automotivo atenderam satisfatoriamente a interesses empresariais, mas não aos dos sindicatos, que ficaram bastante marginalizados. Por isso, os sindicatos ficaram reativos e tentaram modificar, na implementação, muitas das decisões contidas nesses acordos. A exceção à regra foi a medida do ACE-14 que define, para as partes, peças e componentes, que o índice de nacionalização será de 85%. Essa medida atendeu aos interesses dos sindicatos, pois o índice foi considerado muito elevado e protecionista pelos empresários, principalmente as montadoras argentinas que pretendiam reduzir custos na compra dos componentes (*global sourcing*).

Por outro lado, havia a questão do comércio de carros acabados. Em 1990, o Grupo Monteiro Aranha do Brasil planeja importar carros Peugeot da Argentina. O grupo espera apenas a regulamentação do Protocolo 21, para importar 5 mil carros ao ano, sem pagamento de tarifa alfandegária. Além disso, o grupo começa a discutir com a Peugeot estudo para implantação de uma fábrica da montadora no Brasil

A importação de carros começa a crescer, até porque carros muito baratos da União Soviética conquistam o mercado. Um executivo brasileiro pretende importar carros Lada do Panamá para o Brasil e Argentina. A Lada planeja também montar uma fábrica no Brasil. Isso não aconteceu, porque o surto de importação de carros da Lada foi muito fugaz. Evidentemente, o fim da URSS e a sua desarticulação pode ter contribuído para interromper o comércio florescente. Havia o problema da qualidade dos carros, que não tinham o mesmo padrão tecnológico dos carros do mundo capitalista.

Enquanto em 1991 e 1992, a importação de carros Lada explodiu e alcançou o auge, em 1993, o número de carros Lada_ modelo Laika_ (3.149 unidades) que entravam no país já era menor do que os modelos Honda Civic (3.151). Em 1994 foram importados apenas 1.829 Laikas e em 1995 não houve registro da marca Lada nas listas da ABEIVA (Associação Brasileira das Empresas Importadoras de Veículos Automotores), (www.abeiva.com.br)

O Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e a CUT são contra a importação de automóveis, pois acreditam que pode acontecer no Brasil o mesmo processo que se desenrolou na Argentina, em 1976. Na época referida, na gestão de Martínez de Hoz, a Argentina desindustrializou-se. Os sindicatos condenam a importação de automóveis que pode agravar ainda mais a recessão e a retração da demanda interna.

Em 1991, o Tratado de Assunção é assinado e organiza-se o MERCOSUL. Os plenipotenciários reconhecem a vigência dos acordos bilaterais, inclusive os automotivos, até o fim do período de transição (dezembro de 1994). A partir deste tratado, inicia-se uma nova etapa da integração para alguns setores produtivos. No caso do setor automotivo, havia o receio de que as concessões mútuas entre Argentina e Brasil pudessem ser estendidas a terceiros países através da cláusula da Nação Mais Favorecida do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Esta cláusula proíbe discriminação no comércio. Não é lícito favorecer uma nação em detrimento das demais.

Os acordos do período de transição poderiam ser obstruídos pelo GATT. A saída foi encontrada mantendo os acordos subsequentes com as indústrias automobilísticas argentina e brasileira, no âmbito da Associação Latino Americana de Integração (ALADI), porque os membros mais influentes do GATT reconheciam apenas a ALADI. Assim os negociadores do MERCOSUL asseguravam menor perigo de contestação.

É interessante mencionar que, embora um dos objetivos do GATT seja a “eliminação do tratamento discriminatório no comércio internacional”, ele não proíbe a formação de blocos econômicos ou aduaneiros que objetivem a remoção de tarifas e outras barreiras ao comércio entre países participantes desse bloco (artigo XXIV). Assim, uma união aduaneira ou uma zona de livre comércio pode ser tolerada ou mesmo estimulada, desde que não cause aumento de tarifas para os países não membros desse bloco.

Apesar dos acordos articularem na ALADI uma proposta unificada e na escala regional para os problemas da indústria automobilística, havia a busca de soluções para as disputas também a partir do consenso doméstico. De fato, isso era evidente no Brasil, que tinha câmaras setoriais tripartites (governo, empresários e trabalhadores) da indústria automotiva. Na Argentina também havia foros, mas em que as estruturas domésticas estavam ainda mais direcionadas ao rebaixamento sistemático, progressivo e automático das tarifas.

De todo modo, havia infiltrações entre as políticas do Brasil e da Argentina, porque as montadoras se antecipam em relação às decisões burocráticas. Em 1991 o comércio de carros e autopeças no MERCOSUL foi de US\$ 270 milhões. A expansão do mercado argentino iniciada

em 1991 sustentou as exportações brasileiras. A Argentina comprou 83.628 veículos do Brasil ou 43,3% da produção exportada pelo país. (Estado de São Paulo. 1/6/92. p.7). Até 1990, a Fiat, até então a maior exportadora brasileira, tinha a Itália como seu principal mercado externo. A Argentina assume a primeira posição em 1991. O presidente da Fiat do Brasil, Silvano Valentino, declarou. "Montadoras dos dois lados (Brasil e Argentina) precisam consolidar suas posições dentro do MERCOSUL para impedir que indústrias de fora ganhem penetração". (*idem, ibidem*)

A estratégia da produção bilateral foi fortalecida. A Mercedes Benz investiu US\$ 70 milhões para ampliar a sua fábrica de câmbios na Argentina, para poder também enviar ao Brasil as caixas utilizadas em caminhões médios. A filial brasileira envia cabines, motores e outras peças para a Argentina. A Autolatina (*holding* das empresas Ford e Volkswagen) inaugurou, em 1992, em Córdoba, a fábrica Transax de câmbios, usados no Ford Escort modelo de 1993. Com um pé de cada lado, as montadoras ganharam flexibilização na produção.

A Autolatina argentina importa os modelos Gol, Saveiro, Ford Versalhes e Quantum, fabricados no Brasil e monta o Escort e o Voyage quatro portas exportados para o Brasil. A Fiat argentina faz o mesmo com o Uno quatro portas. O Fiat Tempra só pôde chegar ao Brasil graças à estreita ligação entre a Fiat e a Sevel argentina. O motor e o câmbio feitos pela Sevel são enviados para Betim, onde o Tempra é montado. O projeto custou US\$300 milhões. Se fosse fabricar tudo no Brasil, a Fiat teria de gastar o dobro.

Mesmo empresas que na época só produziam em um dos países estão coligando-se. A General Motors do Brasil exporta Chevettes e Chevy-500 para a Renault argentina e importa a van Renault Trafic⁴. A GM havia deixado a Argentina, em 1979, porque não havia escala de produção que justificasse os custos de operação. Em 1992, a GM exportou do Brasil US\$ 100 milhões para a Argentina e importou apenas US\$5 milhões. O governo argentino reclamou e a GM começou a estudar opções para reiniciar a produção na Argentina. A reclamação surtiu efeito, pois em agosto de 1992, a GM anuncia ao jornal La Nación que volta a produzir na Argentina.

A General Motors habilitou-se para o regime automotivo argentino, que vigora desde 1992 e confere grandes benefícios para as montadoras. Ela volta associando-se à firma Iveco, para produzir automóveis e caminhões em número viável economicamente, através dos protocolos de compensação do MERCOSUL. (Correio Brasiliense, 30/8/92, p. 15) A GM reavaliou a sua atuação

⁴ No Uruguai existem 10 montadoras que produziam cerca de 15 mil veículos em 1992, importando peças do Brasil. Essa minúscula base não tem competitividade para se integrar no MERCOSUL. Por isso, os uruguaios procuram nichos de mercado para manter em operação as suas indústrias. Uma saída apontada era produzir modelos que as montadoras maiores não têm condições de fabricar. A Volkswagen tinha planos de fabricar carros com tecnologia mista, na área dos fora-de-estrada. O Uruguai planeja também montar modelos especiais do Japão. (Estado de São Paulo. 1/6/92. p.7)

na Argentina e acabou ficando apenas no ramo de pick-ups. A sua fábrica inaugurada em junho de 1994 era associada ao grupo Manoel Antelo.

Além do déficit na balança causado pela GM, havia outros desequilíbrios no MERCOSUL. Em 1993, a Autolatina investiu 14 vezes mais no Brasil (US\$480 milhões) que na Argentina (US\$33 milhões). No mesmo ano, a GM investiu 250 milhões de dólares no Brasil e apenas US\$80 milhões na Argentina. A Mercedes Benz US\$76 milhões no Brasil, contra US\$20 milhões na Argentina. A indústria automobilística considera difícil manter o mesmo volume de negócios entre os dois países, porque o mercado brasileiro é muito maior. A abertura comercial no Brasil e a administração comercial na Argentina eram então temas de grande interesse e debatidos nas instituições do MERCOSUL.

Os negociadores do Grupo Mercado Comum (GMC) reuniram-se em janeiro de 1994, mas a questão sobre a tarifa automotiva não foi tratada. A prioridade foi dada à política de criação da zona de livre comércio para os produtos compreendidos no artigo terceiro do Tratado de Assunção. O então Deputado José Serra advertia que: “pretendeu-se chegar em quatro anos a uma integração no Cone Sul mais profunda que a da Comunidade Européia, num período quase nove vezes maior e entre países relativamente homogêneos”. (Pimenta, 2000, p 139)

De modo geral, as alíquotas tarifárias foram reduzidas no MERCOSUL, mas a alíquota dos automóveis estava sendo discutida em nível doméstico, principalmente pelo empresariado. As preferências domésticas em relação a essa questão estavam assim dispostas. O vice-presidente da ANFAVEA Célio Batalha queria igualar os impostos regionais incidentes sobre veículos importados do MERCOSUL ou de outros países. Gozavam de alíquota zero apenas os veículos importados intrazona que se encontravam dentro dos limites da cota anual. O Brasil tinha taxa de 35% sobre os importados. Na Argentina, a taxa era de 2% para carros iguais aos feitos no país e era de 18% para outros modelos. Os importadores independentes pagavam taxa de 20% e as pessoas físicas 22%

O presidente da ANFAVEA preferia a redução da alíquota de importação para 20%. Já o diretor de assuntos corporativos da GM Jose Carlos Pinheiro Neto defendeu a equalização de todos no valor de 35% vigente no Brasil. O gerente de exportação da Autolatina Ricardo Strunz disse: “é melhor o teto de 20% ou 25%”. Os importadores de veículos no Brasil preferiam o valor de 20%, como ideal para o mercado comum. A ABEIVA (Associação Brasileira das Empresas Importadoras de Veículos) diz que esta taxa é uma média da região. O governo brasileiro estaria propenso a reduzir os impostos para o valor de 18% ou 20%. (Estado de São Paulo, 17/02/94, p.B10)

Quando a questão automotiva entrou em pauta, foram encaminhadas, em primeiro lugar, apenas os seus aspectos técnicos, pois estes podiam até mesmo ser usados como pretexto para interferências no comércio do MERCOSUL. Na XIV Reunião do GMC, nos dias 2 e 3 de agosto de 1994, em Buenos Aires, várias resoluções foram tomadas.

A primeira delas, a 26/94, estabelece que os Estados-membros não poderão limitar ou proibir a livre circulação, homologação, certificação, venda, importação, comercialização, matrícula ou uso de veículos que cumpram com os requisitos estabelecidos no Regulamento Harmonizado "Ancoragem de Assentos". As resoluções sucessivas tratam de itens diferentes desse Regulamento, como "Instalação e uso de cinto de segurança", "Fechaduras e maçanetas de portas laterais", "Superfícies flexíveis", "Sistema de limpador de para-brisa de automóveis e método para a determinação do lugar geométrico dos olhos", "Tanque de combustível, tubo de enchimento e conexões do tanque de combustível", "Espelhos retrovisores", "Sistema de controle de direção, absorvedor de energia e requisitos de operação", "Deslocamento do controle da direção e método de ensaio de colisão contra barreiras", "Dispositivo de sinalização reflectiva de emergência", "Equipamento obrigatório" (Boletim de Integração Latino-Americana Nº 14, p.36)

Dentre essas decisões, a mais interessante foi a 36/94 que adota combustíveis de referência. A Resolução Nº 1/89 do Conselho Nacional do Petróleo (DOU de 15/2/89) serviu de base para essa decisão. Para estudos e cumprimento dos requisitos técnicos de emissão de gases poluentes era preciso uniformizar resultados tendo como base o estabelecimento dos combustíveis de referência. Dentre eles, estão o nafta sem chumbo, o nafta com 22% de álcool etílico anidrido ou o hidratado e a gasolina, todos segundo especificações técnicas apropriadas.

Resolvidos os problemas mais técnicos, o GMC envia as resoluções para o CMC e volta à cena a questão tarifária. Em Buenos Aires, nos dias 4 e 5 de agosto de 1994, na VI Reunião do Conselho, a decisão Nº 7/94 sobre a Tarifa Externa Comum contém em seu artigo 10 a seguinte recomendação: "constituir grupos de trabalho *ad hoc* para definir antes de 15 de outubro de 1994, o regime de transição dos setores automotivo e açucareiro para a sua adequação ao regime de união aduaneira, isto é a Tarifa Externa Comum e o livre comércio intrazona. No caso do setor automotivo, o grupo deverá aperfeiçoar a nomenclatura comum para o setor, assim como as alíquotas tarifárias correspondentes"

Várias medidas foram tomadas em paralelo a essa decisão. No Brasil, a "Nomenclatura Brasileira de Mercadorias" foi substituída pela "Nomenclatura Comum do MERCOSUL", a "Tarifa Aduaneira" do Brasil foi substituída pela "Tarifa Externa Comum". Essas foram providências acertadas em negociação nas instituições do MERCOSUL, entretanto, a alíquota

para os produtos do setor automotivo foi modificada algumas vezes, mas pelas instituições nacionais de cada país. Vale a pena analisar como aconteceu isso no caso do Brasil⁵ porque a Argentina já tinha uma política estabelecida com o seu regime automotivo. Veremos esse assunto a seguir.

⁵ No caso do cálculo da alíquota existem três possibilidades: a Específica a "Ad Valorem" e a Mista. Normalmente, no caso automotivo, é utilizado a base de cálculo "Ad Valorem". Ex: Na importação de um automóvel cujo valor aduaneiro é de R\$ 10.000,00 e a alíquota é de 70% (época da crise no México), o imposto de importação é de $R\$10.000,00 \times 70\% = R\$7.000,00$.
Vejamos o caso de uma alíquota específica.
Para cada maço de cigarros importado, paga-se R\$1,00. Importando 50 maços, pagam-se R\$ 50,00.

MERCOSUL - Atores e Questões no Período Preparatório

1988 - 1994

Questões	Atores e Preferências	Resultante	Quem perde e quem ganha
Tarifa Intrazona 1986/1988	As montadoras argentinas defendem enfaticamente mecanismos para ampliar o mercado consumidor. No Brasil, as montadoras expressam a mesma preferência. Os trabalhadores preferem manter o mercado fechado. As burocracias preferem abrir o mercado através de intensificação de comércio com a Argentina e países latino-americanos. Havia setores da burocracia que preferiam uma inserção internacional diretamente para o mundo capitalista desenvolvido	Artigo III do Protocolo 21 "Programa de liberação" que estabelece tarifa de zero por cento nas importações e isenção de entraves ou de qualquer restrição não-tarifária. exceto as acordadas entre a Argentina e o Brasil. Há no artigo o objetivo de alcançar economias de escala derivadas da ampliação do mercado.	As montadoras foram as grandes beneficiadas, juntamente com as empresas de autopeças. Os sindicatos perdem. Os interesses das burocracias são atendidos
Comércio compensado 1988/1990	O governo argentino mantinha o temor da invasão do seu mercado pelos automóveis mais baratos do Brasil. As empresas importadoras do Brasil queriam o rebaixamento das alíquotas de importação. As montadoras brasileiras preferem o livre comércio, enquanto que as argentinas preferem o comércio compensado. Os sindicatos do Brasil defendem que o comércio seja equilibrado, mas com a possibilidade do Brasil exportar mais do que importar.	O ACE-14 estabeleceu, além do programa de Complementação Industrial entre as montadoras e empresas de peças, o comércio compensado, para evitar desequilíbrios no balanço comercial.	As montadoras e o governo argentinos foram os grandes vencedores. As empresas de autopeças de ambos os países também ganharam com o programa de complementação industrial, pois aumentaram suas exportações. Os sindicatos brasileiros são parcialmente atendidos e as montadoras brasileiras são as grandes perdedoras.
Regras de origem Regras de Exportação 1990/1991	Os sindicatos do Brasil e da Argentina atacavam o ACE-14, porque não visava manter ou criar postos de trabalho. As montadoras argentinas preferem reduzir custos na compra dos componentes. As empresas de autopeças, submetidas à competição internacional optam pelo corte de pessoal como a medida de ganho de competitividade e redução de custos. As montadoras brasileiras preferiram a otimização da produção através da robotização e lutaram contra a lei de reserva de mercado para a informática.	O ACE-14 define, para as partes, peças e componentes, que o índice de nacionalização será de 85% para veículos exportados entre os países.	Os sindicatos conseguem vitória, pois o índice de nacionalização garante um nível elevado de participação local na produção dos automóveis, logo o índice protege os empregos. As montadoras argentinas perdem, pois ficam ainda muito dependentes da produção local de peças. As montadoras brasileiras perdem, pois a lei de informática não foi revogada.

2) Período dos Acordos

Em 1994, as regras de importação no Brasil foram mudadas três vezes⁶. O Ministério da Fazenda articulado ao MICT antecipou-se e produziu portaria para reduzir em outubro de 1994 a alíquota de importação de carros para 20%. O Ministro da Fazenda Ciro Gomes fez a redução, mas isso deveria acontecer apenas em 2000. A justificativa foi que era preciso facilitar importações de veículos e peças, para manter os preços baixos e garantir o plano de estabilização.

Depois, no decurso das negociações de Ouro Preto (MG), houve a proposta de criação tanto da TEC (tarifa externa comum), quanto da liberalização total do comércio intrazona no ano 2000 para os produtos automotivos. Mesmo assim, os representantes do governo argentino propuseram que entre os dois países prevaleceria a alíquota zero (não incidência de imposto de importação) apenas para os veículos e autopeças transacionadas de forma equilibrada. Havendo desequilíbrio, prevaleceria a TEC, aplicada sobre os parceiros como se estes importassem produtos que fossem de terceiros países.

Os negociadores brasileiros mudaram o foco do debate. Eles ganharam tempo ao propor a criação de um regime comum que tratasse de todas as questões automotivas. A ANFAVEA fez lóbi a favor do regime comum, pois já pressionava os negociadores desde o início dos entendimentos. O governo da Argentina não quis o regime comum, pois preferiu manter o seu regime próprio que lhe garante vantagem na atração de investimentos. Os representantes do governo uruguaio preferiram manter os acordos existentes, caso haja risco de perder a sua condição especial (baixíssimo índice de nacionalização). O Uruguai evitava defender o regime comum, pois poderia significar a perda de tratamento diferenciado para os veículos montados no país pelo sistema CKD. As indústrias automobilísticas sediadas no Uruguai apenas montam os veículos, importando as peças.

No final das negociações sobre o regime comum, os países-membros decidiram reconhecer mutuamente suas regras, através de um grupo *ad hoc* que procurou fazer apenas a convergência dos acordos nacionais. Também decidiram agendar a reabertura das negociações sobre o regime comum para dezembro de 1997. Este iria vigorar a partir do ano 2000, segundo impõe a decisão 29/94 do Conselho Mercado Comum. Os negociadores celebraram o "Acordo Bilateral Argentina/Uruguai Para el Sector Automotriz"⁷ no âmbito do Acordo de Alcance Parcial de

⁶ Já existia um cronograma desde 1990 para reduzir as alíquotas de importação, mas que foi sendo alterado a partir da sua formulação. (Caldeira, 1997, p.20)

⁷ O acordo Brasil/Uruguai estabeleceu que as importações de veículos brasileiros pelos uruguaios estavam submetidas ao pagamento integral de impostos, visto que havia um regime de exceção comercial em vigor no Uruguai que incluía o setor automotivo. No caso do Uruguai, o Brasil

Complementação Econômica 2. A Argentina reconheceu o regime fiscal do "carro popular" do Brasil e este reconheceu o regime argentino através do "Acordo Bilateral Brasil/Argentina para o Setor Automotriz"

Nestes acordos, os negociadores brasileiros aceitaram barganhar e fizeram concessões. (Folha. 20/6/1995 p. 1-5) O problema da negociação em Ouro Preto foi que os Ministros tucanos precisavam angariar "simpatias", pois estavam em campanha. Daí cederam em relação à Argentina, que tinha posição frágil. Ela tinha um déficit de 75.5 mil veículos e de US\$970 milhões no intercâmbio com o Brasil. O acordo de Ouro Preto firmado com a Argentina foi negociado pelo Ministro Ciro Gomes, indicado pelo Presidente Fernando Henrique quando este último já estava licenciado^s e em campanha. Ambos negociaram os acordos de Ouro Preto. O governo do Presidente Itamar Franco tinha o aval tucano.

Os pontos mais importantes do acordo de Ouro Preto foram os seguintes: a) a República Argentina reconhece, como nacionais, as partes, peças e componentes importados do Brasil, se forem compensadas com exportações de peças para o Brasil ou para qualquer outro país. Para cada US\$1.00 de peças exportado para o Brasil os argentinos importam US\$ 1.20 sem pagamento de impostos. O Brasil reconhece como nacionais as peças fabricadas na Argentina. Para os carros, caminhões e ônibus foi decidido que o intercâmbio entre as montadoras será feito sem incidência de tarifa (alíquota zero). Os negociadores garantiram vantagem para os argentinos, mas os problemas brasileiros vieram de outras fontes.

O SINDIPEÇAS (Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores) quis provar que o baixo índice de nacionalização argentino e o regime de compensação comercial prejudicariam o mercado argentino; além disso, tomariam o mercado brasileiro muito aberto ao ingresso de peças argentinas. Haveria uma “depressão” argentina e uma “invasão” do mercado brasileiro (Veiga. 1999, p.68) O SINDIPEÇAS tentou até a última hora mudar o artigo sobre compensação

Depois de fechado o acordo, o SINDIPEÇAS mudou a retórica. Argumentou que o reconhecimento do regime argentino e uma imposição, pois a indústria argentina é menos de 1/5 da brasileira e vai recuperar-se com os novos investimentos. O SINDIPEÇAS criticou bastante a convergência dos acordos. Ele previa um desvio de investimentos para a Argentina. Para evitar o sistema de compensação previsto no acordo de Ouro Preto. 74 indústrias de autopeças brasileiras

estava sujeito ao mesmo imposto de importação para automóveis que os terceiros países. Com relação às autopeças, foi fixada em 15% do valor FOB a tarifa zero. em 1993 e em 1994 em 20%. Tudo isso representava ganhos que Montevideú não arriscou perder.

estão pretendendo instalar-se na Argentina, sendo a maioria de capital nacional. "Cinquenta vão com certeza", disse Elias Mufarej, presidente do SINDIPEÇAS

O Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Winston Fritsch, defendeu o acordo automotriz de Ouro Preto. Ele disse: "os empresários são naturalmente mercantilistas. Querem que abram do lado de lá, mas não aqui. Os industriais argentinos também estão descontentes com o acordo e isso é sinal de que acertamos".(Gazeta Mercantil, 19/12/94, p. 7) O presidente da FIEMG (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais) Stefan Bogdan Falej criticou a exclusão dos empresários da negociação das tarifas e de outros acordos. Os empresários, com exceção do setor automotivo, faltaram à VII Reunião do MERCOSUL.

Os sindicatos entregaram sugestão de criação de Foro tripartite para debater as questões sociais e de trabalho. A sugestão foi acatada e criou-se o Foro Consultivo Econômico Social, mas nem assim as críticas dos atores seriam menos intensas. Os trabalhadores brasileiros posicionaram-se contra o regime de Ouro Preto, pois viam nele um forte estímulo para que as empresas de autopeças transferissem suas plantas para a Argentina ou abrissem filiais lá.

A política automotiva foi desviada do rumo, quando houve novas mudanças. Devido à crise mexicana em dezembro de 1994, o Ministério da Fazenda eleva, em fevereiro de 1995, a alíquota de importação de carros de 20% para 32%, em relação a terceiros países. Em março de 1995, nova elevação para 70%. Os carros argentinos, que gozavam de alíquota zero, conquistaram o mercado brasileiro, de sorte que a questão de imposição de cotas no MERCOSUL começou a ser debatida. O Brasil foi acusado de perder credibilidade perante os seus sócios, em especial perante a Argentina.

Por outro lado, o Ministério da Fazenda do Brasil voltou-se contra o acordo de Ouro Preto, pois agora preferia adiar mais a abertura comercial, em virtude da fuga de dólares, efeito resultante da persistente crise mexicana. Nesta época, houve uma sucessão de atropelos, principalmente choques contra a evolução do MERCOSUL abalizada a partir do acordo de Ouro Preto. Este último acordo foi posto na berlinda com a reabertura da negociação.

Estava em jogo com as negociações a criação de um regime comum, defendido por setores poderosos do governo e dos empresários do Brasil. A estratégia do governo era a afirmação de uma política automotiva brasileira, através de Medida Provisória que serviu de instrumento de pressão para forçar a adesão argentina ao regime comum. Foi noticiado na imprensa que, na elaboração da primeira versão da Medida Provisória de autoria de José Serra, o Ministério das

⁸ F. Henrique havia anteriormente sido Chanceler e Ministro da Fazenda.

Relações Exteriores (Itamaraty) foi excluído. O grupo técnico era formado por quadros dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Indústria, do Comércio e Turismo (Gazeta Mercantil. 28/6/95. p.A-5) Então em 14 de maio de 1995 foi anunciada a Medida Provisória para conter as importações. A MP tratou de alguns assuntos do que viria a ser o regime automotivo brasileiro.

As preferências e reações foram antagônicas em relação a MP. A Ministra Dorothéa Werneck do MICT reuniu-se em junho de 1995, com o Ministro da Economia Cavallo, para propor a antecipação do regime comum. Cavallo havia recomendado ainda em Ouro Preto que o Brasil deveria ter um regime automotivo próprio. senão corria o risco de ter déficit comercial. Foi o que aconteceu.

O objetivo da Ministra era dar uma fredda brusca nas importações, pois estas aumentaram 94% causando déficit na balança comercial. O MICT cogitava implementar um plano de cotas de importação espelhado no regime argentino. Neste regime, as cotas estavam fixadas em 8% da produção, com 20% de alíquota de importação. As importações adicionais pagam sobretarifa, cujo percentual é decidido em leilão.

As negociações não resultaram em benefícios para o Brasil, pois o regime comum foi rechaçado pela Argentina. O Brasil manteve o intento e continua pressionando a Argentina, que resiste às investidas. Em reunião no Itamaraty, a delegação argentina chefiada pelo Vice-ministro da Economia Carlos Sanchez disse que não objetava a imposição de cotas para terceiros países, mas não para o seu país. Em 13 de junho de 95, na renovação da MP número 1024/95 as medidas restritivas foram aplicadas também à Argentina.

A limitação a importação de carros argentinos desagradou ao Presidente Menem, que ameaçou não comparecer ao *World Economic Forum*, dia 18, em São Paulo. O governo argentino exigiu que os acordos de Ouro Preto fossem cumpridos. O Presidente Menem acha que a versão da Medida Provisória que impõe cotas à importação de veículos fere claramente o espírito do MERCOSUL. Do ponto de vista argentino, o Brasil muda as regras somente porque está perdendo

A União Industrial Argentina (UIA) não aceita a imposição de cotas, a menos que seja compensado o déficit comercial de quase US\$ 2 bilhões que a indústria automobilística argentina tem com o Brasil Jorge Blanco Villegas, presidente da UIA, disse que a Argentina espera cobrir grande parte desse déficit durante o ano de 1995. Só a GM argentina espera exportar 75% da sua produção de caminhonetes (20.000 veículos/ano) para o Brasil, em 1995. (Nesse ano, a Argentina teve superavit de US\$500 milhões em relação ao Brasil.)

O Presidente da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) Boris Tabacof defendeu o uso de tarifas elevadas e cotas "para dar tempo e espaço para a indústria nacional". "Viabilizar o MERCOSUL às custas de eliminar as condições competitivas do Brasil não tem sentido", disse Tabacof. (Folha de S. Paulo 20/6/1995 p. 1-8) Já o diretor da General Motors do Brasil José Carlos Pinheiro Neto afirma que a adoção de cotas e de estímulos à produção traz grandes incentivos para novos investimentos no Brasil. Pinheiro Neto diz que: "faz anos que a GM pleiteava a adoção de um programa como esse".

Os representantes do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC exigiam as cotas como meio de manter os níveis de emprego. O regime automotivo brasileiro que estava sendo criado conferia liberdade às montadoras para aumentarem os níveis de produção e exportação, mas não garantia o emprego dos operários. Na visão dos trabalhadores, o mercado precisava ser protegido.

Pondo de lado os apartes dos atores, a questão da imposição de cotas serviu para mostrar as divisões do Executivo brasileiro tanto em relação à sucessão presidencial como internamente. Além disso, os erros da equipe despencam como uma bomba na mesa dos diplomatas. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil foi quem mais resistiu à MP das cotas para carros, temendo ferir as normas da OMC e do MERCOSUL. (GM, 19/6/95, P.A-5) Utilizando essa máscara, o Itamaraty teve que convencer os argentinos da necessidade da MP e ao mesmo tempo tentar honrar os compromissos acertados em Ouro Preto.

A Argentina queria atenuar o déficit produzido em quatro anos, nas trocas com o Brasil. Na época anterior ao plano Real, a inflação alta e recessão fizeram com que as exportações brasileiras para a Argentina aumentassem muito. Depois, com o plano de estabilização no Brasil, foi a Argentina que apresentou uma brutal redução da demanda interna provocada pela queda geral do nível de atividade econômica. Lá, as importações estavam aquém das cotas fixadas. Diante das pressões e da validade dos argumentos dos negociadores argentinos, o Brasil foi então obrigado a decidir que nos 30 dias do mês de julho de 1995, mantém-se a alíquota zero para os carros importados da Argentina, que não sofrem qualquer limite de entrada. Isso foi uma solução de composição, pois era preciso negociar de novo outras normas.

No final do *World Economic Forum*, em 20 de junho de 1995, as preferências ficaram mais claras, quando os Ministros da Fazenda e do Planejamento do Brasil, Pedro Malan e José Serra, e da Economia da Argentina, Domingo Cavallo, começaram a negociar um sistema de transição para as importações brasileiras até dezembro de 1995. A idéia era encontrar, respeitando o prazo oficial de 30 dias, um modo de equilibrar a balança comercial dos dois países sem passar por cima do acordo de Ouro Preto. Os Ministros do Brasil tentam convencer o governo da

.Argentina de que precisam limitar a importação de automoveis. Em tom afinado, os dois Ministros brasileiros disseram que "sem a consolidação dos processos de estabilização a integração vai enfrentar muitos tropeços" (GM. 20/6/95. pA-1)

O revide veio na exposição da equipe econômica de Domingo Cavallo. No *Forum*, ela aproveitou para alfinetar outras partes da Medida Provisoria. Segundo a equipe argentina, a MP não faz menção a convergência com a TEC da alíquota de importação de 2% para insumos e componentes. Essa tarifa também é aplicada na Argentina, mas lá a alíquota está, a cada trimestre, gradualmente aproximando-se da TEC, até a unificação prevista em 31 de dezembro de 1999.

A equipe brasileira presente no *World Economic Forum* rebateu as críticas. O Ministro Jose Serra disse que a MP não é um recurso protecionista do passado, para substituição de importação. Para Serra, a MP traz a fixação de uma política industrial específica para o setor. O seu valor está na defesa de uma "abertura competitiva" do mercado. A equipe brasileira defendeu a criação de certas regras para ajustar o processo de integração.

Antes dos países encontrarem soluções definitivas, a questão das cotas ressurgiu alçada na OMC. O Brasil notificou à OMC o seu regime automotivo, fora do prazo, no dia 27 de junho. O Itamaraty já previa a enorme dificuldade de sustentar o regime e a política de cotas, proibida segundo diversos artigos dos acordos GATT/OMC de 1994. A única possibilidade legal de utilização de cotas de importação acontece quando existir uma ameaça inequívoca ao equilíbrio do balanço de pagamentos (Artigo XVIII). O Itamaraty monta o processo do Brasil e aguarda a convocação. A defesa fica a cargo exclusivo do Brasil, pois os países do MERCOSUL continuam sendo respeitados individualmente na OMC, diferentemente da União Européia, cuja Comissão fala em nome de todos os membros.

Outro ator começa a manifestar-se sobre os acordos do MERCOSUL. É a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) que questionou o Ministro Luiz Felipe Lampreia. Os parlamentares mobilizaram-se para averiguar a polêmica relativa às cotas de automóveis e ao cancelamento do acordo de Ouro Preto. O Deputado Paulo Ritzel (PMDB-RS) disse que "fica difícil aprovar acordos sem a participação parlamentar nas negociações". Valdir Colatto (PMDB-SC) afirmou que o Brasil "tem que tomar decisões paritárias e abrir mão dos interesses brasileiros". (Gazeta Mercantil. 28/6/95, p.A-5) Lampreia prometeu franquear a participação, através do Foro Consultivo Econômico Social, que também representa a sociedade brasileira.

Sem a clamada participação parlamentar, o governo brasileiro negocia um sistema de compensação com a Argentina, válido para o início de 1996. Nesta altura, as montadoras instaladas no Brasil exerceram grande pressão sobre a burocracia. Quando elas viram que o

regime comum não seria acordado, exigiram a adoção de um regime nacional mais completo, assemelhado ao argentino. A negociação entre os governos era difícil, pois havia mais problemas além da imposição de cotas. A Argentina estava atraindo mais investimento externo direto (IED), porque, além do regime próprio, possui carga tributária mais reduzida do que o Brasil. A Argentina conseguiu atrair a instalação da Chrysler e da Toyota, no país, além de algumas empresas de autopeças.

O Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) com a colaboração do Ministério do Planejamento do Brasil defendem medidas para atrair IED, mas o Ministério da Fazenda pretere medidas que garantam a estabilização e por isso é contra a política setorial automotiva. Em nova versão da MP, o Brasil complementa o seu regime automotivo. Além de serem definidas cotas de importação, foi regularizado o sistema de comércio compensado com a Argentina. Foi instituída a obrigatoriedade de um índice de nacionalização por empresa, que rompia o acordo setorial firmado em Ouro Preto. O Brasil defendia assim o seu próprio regime automotivo, que visava despertar o interesse das montadoras pelo país.

"Nesse regime, o intercâmbio de autopeças e veículos prontos passou a ser regido por sistemas de compensação comercial próprios até 1999, ou seja, as peças brasileiras e argentinas serão reconhecidas como nacionais, desde que estejam em conformidade ao índice de nacionalização de 60% no Brasil e na Argentina". (Caldeira, 1997, p34)

Era importante garantir esse índice no regime brasileiro, pois a Argentina já havia enfrentado muitas dificuldades para renovar o seu regime automotivo. As empresas tentaram incluir no regime argentino o congelamento de salários durante o ano de 1993 e o primeiro trimestre de 1994 (Glaucio Arbix, 1997, p.341). Os empresários da indústria automobilística adotaram uma estratégia redistributiva na Argentina. Tal estratégia já havia aparecido no Brasil, quando as montadoras optaram por produzir preferencialmente carros de luxo, no período do governo Collor e vendê-los a uma pequena parcela da população, fazendo a produção cair.

A nova MP viabiliza o estímulo à exportação, à modernização do parque industrial, através de importação de máquinas e equipamentos, estímulo a novas plantas das montadoras já instaladas e à vinda de empresas *newcomers*, tudo isso atendendo ao processo de globalização e reestruturação econômica. A partir da regulamentação foram anunciados grandes investimentos das transnacionais. A Honda, a Mercedes-Benz, a Ásia Motors, a Mitsubishi, a Renault e a Hyundai anunciaram em 1995 sua decisão de investirem no Brasil, sendo que trariam um aporte de US\$ 3,12 bilhões. Além disso, a Peugeot, a Toyota e a Audi anunciaram a possibilidade de

investimento no Brasil. Esse quadro despertou o interesse dos estados brasileiros em capturar o investimento e os estados argentinos reagiram procurando reconquistar investimentos perdidos.

O Secretário de Comercio Exterior da Argentina, Carlos Magarinos, sustenta que “é preciso um regime específico para o setor de autopeças no MERCOSUL”. As montadoras argentinas são contra o regime automotivo brasileiro, pois este muda o jogo dos incentivos. As empresas transnacionais já estavam compromissadas com a Argentina e redirecionaram os investimentos para o Brasil. Horacio Losoviz, presidente da ADEFA, diz que é contra, porque se aprofundaram as assimetrias entre os países e porque é inaceitável um dos países tomar decisões que prejudiquem o outro sócio. Francisco Macri, presidente da Sevel, posicionou-se de forma mais veemente. Ele disse ser contra a MP do Brasil, porque acredita que os brasileiros vão ficar com todas as indústrias. Manuel Antelo, presidente da Ciadea, foi na mesma direção, dizendo que as políticas de atração de investimentos têm de ser uniformes. Ele acreditava que a Argentina ia perder todos os investimentos para o Brasil. (Veiga, 1999, p. 108)

As empresas de autopeças do Brasil criticam as vantagens oferecidas às montadoras pelo governo, pois essas vantagens podem provocar a falência das indústrias de autopeças. Paulo Butori, presidente do SINDIPEÇAS, diz que a MP que criou o regime automotivo brasileiro tomou mais vantajoso importar peças do que comprar no mercado interno. Segundo Butori, as condições do mercado brasileiro andam tão ruins que 35 empresas já abriram filiais na Argentina para vender autopeças às montadoras locais. Outras 30 querem fazer o mesmo.

Os sindicatos brasileiros exigem a retomada das negociações tal como havia nas câmaras setoriais. Eles exigem a elevação do índice de nacionalização para 70%, não importando se vai ocorrer novo investimento no setor. Querem que as cotas sejam fixadas do seguinte modo: para cada US\$ 2.00 exportados, tem-se o direito de importar US\$1,00 sem impostos. Em encontro com Dorothea Wemeck _ Ministra da Indústria, do Comércio e Turismo _ Luis Marinho do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC propôs que fosse incluído na Medida Provisória do regime automotivo um item obrigando as indústrias que recebem incentivos a manterem o nível de emprego. Paulo Pereira da Silva, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, quer que o Brasil adote uma política de investimentos e de criação de empregos. Paulo Silva observou que em maio de 1995, apenas na capital paulista, 1.840 metalúrgicos perderam o emprego.

No momento em que a MP foi reeditada no dia 13 de julho, os incentivos setoriais ainda não haviam sido notificados a OMC. A reintrodução de um regime de incentivos à exportação como na linha da antiga Comissão para Concessão e Benefícios Fiscais (Beflex) é expressamente vedada pelo acordo sobre investimentos resultante da Rodada Uruguai. Em outras pastas anexadas

ao processo da OMC. o Brasil procurou montar sua defesa, argumentando que seu regime era uma "extensão" do regime argentino. Neste sentido, para o Brasil havia a necessidade de uma equiparação regional, de modo que a integração preservasse a sua economia e a da Argentina.

Foi aberto, em 5 de outubro de 1995, o procedimento de consulta ao Brasil perante o Comité de Balanço de Pagamentos da OMC, em Genebra. A primeira questão levantada é a mais difícil: as cotas de importação, consideradas medidas "extravagantes". (Veiga, 1999, pp.177 e 178) O Embaixador Celso Lafer baseia a defesa do Brasil no artigo XVIII, 12, b do GATT/OMC e no parágrafo 7 do "Entendimento sobre as disposições relativas a balanço de pagamentos do Acordo Geral de Tarifas e Comércio 1994". Na defesa organizada por Lafer ficou aventada a possibilidade de novas cotas em 1996. no caso de haver novos desequilíbrios, que serão notificados a OMC.

A negociação envolveu outros pontos do regime brasileiro, como as medidas de investimento relacionadas ao comércio. Lafer buscou as justificativas novamente na sustentação do balanço de pagamento. Aliás, toda a defesa do regime baseou-se em que "as medidas contidas na MP 1.024 poderiam ser justificadas como um descumprimento temporário aos acordos já celebrados por parte do país. que se encontra premido por razões de desequilíbrio no Balanço de Pagamentos" (*idem, ibidem*)

Após intensa negociação, em outubro de 1995, o Comitê de Balanço de Pagamento da OMC recomendou ao governo brasileiro a suspensão, até dezembro de 1995, das cotas que, nesta altura, estavam fixadas em 150 mil unidades. No Brasil, a situação era a seguinte: até agosto de 1995 já haviam sido importados 55 mil veículos e outros 50 mil estavam parados nos portos, até que fossem recolhidos os impostos de importação. O desembaraço aduaneiro estava sendo prorrogado pela falta de definição das quantidades que poderiam ser importadas. A decisão da OMC foi satisfatória para o Brasil, pois não havia sido fixado um prazo para que ele alterasse as cotas.

Não era o fim das dificuldades de aprovação do regime. No âmbito doméstico, por razão dos conflitos que colocaram de um lado as montadoras e de outro as empresas de autopeças e os sindicatos, o regime automotivo brasileiro estruturou-se de modo mais completo somente mais tarde. com o Decreto-lei 1.761, de 26 de dezembro de 1995. Na rubrica marginal está delimitado que o regime estipula "a redução de imposto de importação para os produtos que especifica e dá outras providências" A discricionariedade do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo permite que se possa estabelecer "restrições adicionais à importação de bens de capital e insumos, em casos de concentração de importações que prejudiquem a produção nacional ou na sua

iminência" (artigo XII). Dessa forma, o poder Executivo garantia a administração da balança de comércio, criando ambigüidades, presentes no leque de interpretações disponíveis.

As negociações com a Argentina continuavam. Elas orbitavam em torno da última MP. Em 22 de janeiro, os governos da Argentina e do Brasil fecham o Acordo Bilateral Brasil/Argentina para o Setor Automotivo, em Buenos Aires. A surpresa da negociação foi que o acordo prevê, para novos modelos de carro, índice de nacionalização de 50%. O acordo estabelece que o Brasil e a Argentina reconhecem o regime automotivo um do outro até 31 de dezembro de 1999, data estabelecida pela OMC para o fim dos incentivos no Brasil e do fim do regime argentino.

O Uruguai fez críticas ao acordo, pois entende que o tema deveria ser tratado em bloco e não bilateralmente. O presidente da Câmara de Indústrias Automotrizes do Uruguai, José Astirraga, declarou que: "os dois países legislaram como se fossem os donos do MERCOSUL". O Ministro das Indústrias do Uruguai, Federico Slinger, diz que foi informado sobre o teor do documento, na reunião de Punta del Este, no final de 1995. O Presidente Julio Maria Sanguinetti comprometeu-se a apoiar o pedido de *waiver* que o Brasil iria fazer na OMC. O Uruguai criticou que o comitê automotriz *ad hoc*, criado em dezembro de 1994, não se reuniu nenhuma vez. (GM 1/2/96, p. A-7)

Ainda em janeiro de 1996, o Japão estava realizando consultas com o governo brasileiro. No artigo 4 do regime brasileiro, ficava definido que as montadoras instaladas teriam benefício de importar carros, pagando alíquota de 35%, pois terão "redução de 50% do imposto de importação". Para as indústrias de fora, que queiram vender para o Brasil, a alíquota é de 70%. A importação de carros japoneses despendeu com essa medida, pois não havia indústria automobilística do Japão instalada no Brasil. A queda foi de 95 %.

O Itamaraty acenou com a idéia de criação de cota anual de 40.000 veículos que entrariam no Brasil, pagando apenas 35% de imposto. Sem as definições de como seriam preenchidas as cotas e querendo arrancar mais concessões, o Japão fez queixa à OMC contra o regime automotivo do Brasil. O Japão almejava ter acesso livre e desimpedido ao mercado brasileiro.

No caso da Coreia do Sul que veio a protestar também, os entendimentos foram mais para o lado das oportunidades (*facilities*), mas as audiências na OMC para resolver o conflito acabaram sendo multilaterais, pois aos protestos da Coreia foram seguidos os dos Estados Unidos e União Europeia. Por que o regime automotivo do Brasil era questionado? A razão superficial foi cronológica: o Brasil havia perdido o prazo para a notificação legal do seu regime automotivo.

É factível salientar que a razão da OMC foi mais profunda e é apresentada aqui pela ordem lógica do que representou para a integração. Primeiramente a razão da OMC está envolvida na

nova arquitetura mundial. A OMC tem uma estrutura legal negociada multilateralmente, em que os Acordos de Subsídios, Medidas Compensatórias e o Acordo de Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio constroem os negociadores e regulam as políticas nacionais.

Além disso, as razões da OMC encontram-se distribuídas nos diversos atores que, para capitalizar benefícios, abriram várias frentes de conflito contra o regime automotivo brasileiro. A OMC tem caráter multilateral portanto cada membro pode valer-se dos mecanismos de Solução de Controvérsias (*ruled oriented*) e tentar interferir nas razões de Estado (*power oriented*).

A ANFAVEA contratou advogados com escritórios em Washington e em Genebra para representar a entidade nas negociações sobre o regime automotivo. A ANFAVEA declarou-se, na imprensa, contra qualquer alteração da política automotiva. O seu vice-presidente José Carlos Pinheiro Neto disse que "somos um dos poucos mercados crescentes, com um programa arrojado na área de exportações. As montadoras aderiram ao projeto assumindo compromissos de exportação da ordem de US\$ 5.6 bilhões e de produção no valor de US\$ 18 bilhões, até o final de 1999. Se soubéssemos que a OMC poderá alterar o sistema de cotas, os números que contratamos formalmente (protocolizados no MICT) deveriam ser inferiores". (Folha, 9/8/96, p.27)

O Japão e a Coreia foram os primeiros países a flexibilizarem suas demandas, em função de suas montadoras Honda, Toyota, Hyundai, Asia e Kia. O Brasil também cedeu ao anunciar um rebaixamento do índice de nacionalização para as *newcomers*, mas isso provocou uma reação das montadoras européias e estadunidenses já instaladas aqui. O presidente da Ford do Brasil, Ivan Fonseca e Silva, afirmou que o "governo não pode quebrar o contrato que assinou". Pinheiro Neto, diretor de assuntos corporativos da GM do Brasil, e o presidente da ANFAVEA Silvano Valentino reclamaram e engrossaram o caldo das reivindicações. As empresas de autopeças instaladas no Brasil também eram contra a mudança no índice de nacionalização do regime automotivo. A questão do índice de nacionalização não é resolvida, porque a contestação avança para outros artigos do regime brasileiro.

A posição dos EUA era a mais enfática contra o regime brasileiro. Os negociadores do Brasil fizeram o pedido de derrogação (*waiver*), atendendo à sugestão americana. Com isso, os negociadores brasileiros reconhecem erros cometidos no regime automotivo, ganhando tempo para corrigi-los. As montadoras que haviam se comprometido em investir no Brasil foram contra o pedido de derrogação. No dia 22 de maio de 1996, a Comissão de Bens da OMC iniciou a apreciação do pedido de *waiver*. O pedido era razoável para o governo brasileiro, pois, durante 90 dias, o regime automotivo não poderia ser questionado através do Sistema de Solução de Controvérsias. Porém, para as indústrias e montadoras, o *waiver* era um péssimo resultado. Elas

pressionaram o negociador do Brasil, que retirou o pedido de derrogação. Se o mantivesse seria praticamente o fim do regime.

O Brasil volta a negociar compensações com os países reclamantes, para tentar manter o regime. Em junho de 1996, começam as consultas que se dão agora bilateralmente. O Ministro José Alfredo Graça Lima era quem estava na linha de frente. O trunfo brasileiro era o sistema de cotas de veículos baseado em volume pré-definido de unidades, uma solução permitida pela OMC, desde que estendida aos parceiros do Brasil.

Não houve acordo na primeira rodada de negociação com o governo japonês. Este representava os interesses das suas montadoras Honda e Toyota, que estavam acostumadas ao rebaixamento progressivo do imposto de importação, como havia acontecido de 1991 a 1995. Elas foram contra a elevação do imposto para 70%, pois nessa altura o Japão já era o maior exportador de automóveis acabados para o Brasil. A Honda foi arrojada e anunciou logo investimento na fábrica de Sumaré (SP), aderindo ao regime automotivo em 1996. A dificuldade deu-se com a Toyota. Ela tinha terreno em Indaiatuba (SP) desde os anos 80. Cautelosa em investir no Brasil, devido às crises econômicas, ela preferiu investir na Argentina no momento em que o Brasil anunciava novo plano de estabilização, criador do Real. (A Toyota só aderiu ao regime automotivo em 1998, depois de encerrado o contencioso na OMC.)

Ademais, o Congresso Nacional do Brasil entra em cena, condicionando a aprovação da MP automotiva aos incentivos a regiões menos desenvolvidas. A ANFAVEA afirmou não ser contra a política de incentivos para o Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil, desde que haja instalação completa da linha de montagem e que se mantenha o índice de nacionalização de 60% comprometido no regime brasileiro.

A negociação do regime no Congresso foi indicativa da preponderância dos interesses políticos individuais. O deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA) afirmou que "a bancada baiana vai votar contra (a MP do regime automotivo), e isso não inclui apenas os deputados do PFL, mas de todos os partidos". (Gazeta Mercantil, 31/5/96) O Congresso funcionou como um ator que limitou ou diminuiu o *win-set* doméstico, criando dificuldades para o negociador brasileiro. Este último modificou sua atuação, pois o regime automotivo passou a ser considerado mais "errático" pelos países desenvolvidos.

Em agosto de 1996, em nova rodada na OMC, o governo deixa claro que o sistema de cotas era uma concessão (*side payment*) para as empresas prejudicadas pela alíquota de importação de 70%. Caso os países insistam nas consultas, a cota será suspensa, afirmou o Ministro Lampreia. As cotas foram calculadas a partir da média histórica de exportação para o

Brasil. Então o Japão ficou com 23.750 unidades, a UE com 16.550 e a Coreia do Sul com 9.700. Em 14 de agosto de 1996, foi fechado o acordo que fixava a cota do Japão, da UE e da Coreia do Sul em 50 mil veículos, com imposto de 35%.

No dia seguinte, o governo do Japão e da UE atacam outros pontos do regime brasileiro, porque não ficaram satisfeitos com as cotas. Eles são contra os artigos que tratam do índice de nacionalização e que vinculam a produção a necessidade de desempenho exportador, a "essência" do regime, segundo Graça Lima. De todo jeito, as cotas foram concedidas e eram válidas por 12 meses, contados a partir da entrada em vigor do Decreto 1.987, assinado no dia 20 de agosto de 1996. Isso acalmou os governos reclamantes.

Na negociação com o governo dos EUA, a estratégia foi diferente. A Chrysler já havia definido investimento no Brasil, o que facilitou a negociação com o governo americano. Em agosto, o Canadá junta-se ao Japão no pedido de consultas contra o regime automotivo. João Paulo Veiga afirma que o Canadá aderiu ao grupo, a pedido do governo americano. "O Canadá não possui razões para questionar o regime brasileiro, pois não possui indústria montadora nacional" (Veiga, 1999, p. 198).

Donde se depreende que as preferências do governo americano não eram resultado apenas daquelas defendidas pelas suas montadoras. Os sindicatos de metalúrgicos e de empresas de autopeças (United Automotive Workers) protocolaram petições no *United States Trade Representative* (USTR) contra o regime automotivo brasileiro. Os sindicatos reclamavam da transferência de empregos para o Terceiro Mundo. A sua petição reforçou a manutenção do pedido de consultas impetrado pelo governo americano contra o regime brasileiro. Além disso, o governo americano estava preocupado em abrir precedente para outros países em desenvolvimento, se facilitasse para o Brasil. O processo de consultas contra o regime automotivo indonésio aconteceu em junho de 1996, coincidindo com as explicações do negociador brasileiro aos países desenvolvidos. Os regimes automotivos da Índia, da China, da Malásia e da Rússia estavam sendo formulados, o que fez os EUA redobram os cuidados.

Além disso, os EUA estavam investigando internamente se caberia aplicar contra o Brasil a sua lei 301, que prevê retaliações unilaterais, caso seus interesses sejam lesados por terceiros países. "A legislação de defesa comercial não se aplica ao caso" explicou o Chefe do Departamento Econômico do Itamaraty. José Alfredo Graça Lima. "Mas não se avançou muito, porque não ficou claro para nós o que é que eles (governo americano) realmente querem". (Gazeta Mercantil 20/10/96, p.A-6) Não estava claro se os americanos esperavam uma proposta de

também receberem cotas. "O governo americano estava numa posição de espectador". (Veiga, 1999, p.202)

A GM do Brasil pressionou o USTR enviando carta com o seguinte teor: "o Representante Comercial da Casa Branca (USTR) precisa considerar cuidadosamente o impacto negativo para as exportações e competitividade das empresas automobilísticas dos EUA se a política automotiva [do Brasil] for desafiada na OMC. Os interesses econômicos americanos serão mais bem atendidos se o USTR levar adiante suas queixas contra países como a Indonésia e a Coreia do Sul, que são verdadeiramente fechados às firmas e exportações dos EUA". (Gazeta Mercantil 22/11/96) A Ford também enviou carta pedindo suspensão das investigações contra o Brasil. (Folha, 3/1/97) A Honda *North America* e a Toyota *North America* protocolaram petições de repúdio ao regime brasileiro no USTR. Ambas empresas exportavam veículos para o Brasil, a partir dos EUA. (Veiga, 1999, p.201) Elas quiseram marcar posição de que são empresas americanas e não se alinharam à sua matriz e ao governo japonês.

Enquanto isso, a bancada nordestina, na figura do Deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA), modifica a Medida Provisória do regime automotivo brasileiro. As pressões para a ampliação dos incentivos para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil eram lideradas pelo Senador Antônio Carlos Magalhães. Aleluia redigiu a MP de modo que os incentivos eram incluídos em incisos do artigo terceiro e quarto, nos quais já estavam previstas reduções tarifárias. No caso de veto presidencial, as medidas já negociadas seriam também eliminadas. Para evitar essa armadilha o governo foi obrigado a negociar separadamente os incentivos regionais em uma nova MP.

O regime brasileiro teve então outra versão que veio à tona com a Medida Provisória Especial de 1996 que criou incentivos para as empresas se instalarem no Nordeste, Norte ou Centro-Oeste do Brasil. Os pontos principais desta versão são: para a importação de peças e componentes a redução foi de 90% da alíquota até 1999. Na compra de bens de capital, há isenção de imposto: isenção de IPI até 1999 e redução em 45% de IPI na aquisição de matérias-primas e insumos. A MP abre a possibilidade de prorrogação dos benefícios até 2010.

Já no final de 1996, ocorre a negociação para a aprovação da MP especial, com a bancada nordestina João Paulo Veiga diz em sua dissertação que a barganha do Presidente Fernando Henrique foi feita com base na troca de votos para passar a medida de reeleição. (Veiga, 1999) Os jornais, entretanto, denunciaram que houve compra de votos no caso da aprovação da medida de reeleição Não importa o que foi que aconteceu exatamente. O que é incontestável é a ratificação no Congresso da política para o setor automotivo Acabou que a OMC foi notificada da nova MP

para o setor automotivo apenas em janeiro de 1997. A MP especial foi encaminhada para exame do Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias.

Não se aceita a visão de João Paulo Veiga de que a MP especial criou mais dificuldades com a OMC, pois o regime especial não alterou os pontos questionados, apenas concedeu mais incentivos. (Veiga, 1999, p.203). Esses últimos foram analisados com cuidado no comitê da OMC, mas pelo acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, já era presumível que seriam enquadrados no tipo não proibitivos (verdes). O regime especial tem essa tipificação, pois os subsídios são direcionados a regiões menos favorecidas economicamente no país.

Evidentemente, a nova MP era ainda mais conveniente para as empresas transnacionais, pois ofertava mais incentivos no caso de adesão ao regime. A análise da OMC não abarcou, entretanto, o que aconteceu no país. O regime especial foi pior para o Brasil e o MERCOSUL, porque vem a acontecer entre os estados brasileiros uma guerra fiscal. O Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) reconhece que estava havendo um número maior de violações da legislação nacional, pela qual um estado só pode conceder isenções de seus impostos ou revogar isenções, se tiver a aprovação de todos os governadores. (GMI0/10/96, p.A-8) O Brasil teve déficit fiscal de 3.27% do PIB de janeiro a julho de 1996. A competição entre estados podia aumentar o déficit.

A disputa entre Rio de Janeiro e São Paulo pela instalação da fábrica de caminhões da Volkswagen é um exemplo dentre vários, porque todos estados disputaram com todos. (A fábrica acabou indo para Resende-RJ) O Rio de Janeiro anunciou investimentos de US\$ 50 milhões para conquistar a fábrica conjunta Peugeot/Citroen. O dinheiro viria do Fundo de Desenvolvimento do Estado do Rio (FUNDES).

São Paulo criou a Câmara de Desenvolvimento Regional do ABC. Através da lei 9.365 de julho de 1996, o estado concedeu subsídios para as empresas habilitadas obterem financiamento com juros preferenciais de 5% ao ano. O governo do estado criou dois fundos. O FIDE estipula que a empresa habilitada pode receber financiamento proporcional ao número de empregos gerados (de 100 a 2000 postos de trabalho). O FIDEC permite que uma companhia receba financiamento de até 9% do seu faturamento, caso promova mudanças no desenvolvimento econômico e na infra-estrutura da região.

Santa Catarina foi o estado que foi mais longe. Criou um programa específico para atrair indústrias automobilísticas: o Proauto. É uma linha de financiamento baseada no valor devido do ICMS. O governador Paulo Afonso Vieira disse que Santa Catarina "sempre se ressentiu da ausência de investimentos de porte" (GM, 3/3/1997, p. 16) O governo do Paraná conseguiu atrair

a Renault, através de participação societária de 40% no capital e doação de um terreno de US\$12 milhões em São José dos Pinhais.

O governo de Minas Gerais criou o Fundo de Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas (FUNDIEST) para atrair indústrias automobilísticas. O governador Eduardo Azeredo levou a fábrica da Mercedes para Juiz de Fora. Ele concedeu-lhe linha de crédito de R\$ 16 milhões, com carência de 120 meses, sem juros nem correção monetária, para aquisição de máquinas e equipamentos de tecnologia avançada. Até o rio Paraibuna foi desviado para atender às necessidades da montadora.

A Assembléia Legislativa da Bahia aprovou a criação do Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (PROCOMEX) para possibilitar financiamento do setor industrial. O projeto prevê também a participação do estado nos empreendimentos, através da subscrição de debêntures ou ações. O programa é financiado com um suprimento inicial de R\$ 130 milhões, dos quais R\$100 milhões saem do orçamento fiscal do ano de 1996, destinando-se à subscrição de participações. O objetivo era também fixar um polo automotivo no estado, que conseguiu atrair a fábrica de vans coreanas, a Asia Motors.

A manipulação das empresas transnacionais fez todos esses estados aumentarem a renúncia fiscal e a oferta de concessões. As empresas manifestaram intenções vagas, para conseguirem a proposta melhor. Inclusive, as que já estavam instaladas começaram a reclamar. O sueco Peter Wallenberg, maior acionista da *holding* Investidor AB, que controla a Scania, disse que: "a região metropolitana de São Paulo está perdendo competitividade para o Norte e o Sul, porque se tomou muito cara e exige enorme perda de tempo no trânsito". Além disso, ele criticou o protecionismo e a falta de regras fixas, que dificultam o planejamento da empresa. O Brasil é o maior mercado mundial de caminhões pesados da Scania. Das 15 mil unidades compradas pelos consumidores, no ano de 1996, 40% são da Scania.

Michael Turwitt da BMW declarou que a questão dos incentivos deve ser analisada em longo prazo e não numa visão imediatista. Os incentivos contidos na MP do NE, NO e CO não são fator determinante na escolha das novas unidades da empresa. Turwitt foi esperto e disse que "as duas fábricas não ficarão necessariamente no mesmo estado". A Peugeot fez o jogo de "cautelosa". Resolveu adiar o anúncio do local da sua nova fábrica para a data da visita do Presidente Jacques Chirac ao Brasil. (GM, 3/3/1997, p. 17)

A Argentina não ficou calada diante desse quadro. O Secretário de Comércio, Indústria e Mineração Alieto Gualdani e sua comitiva visitaram o Ministério do Planejamento e da Fazenda. Os argentinos declararam que se o seu Presidente e Ministros tiverem de negociar com as

autoridades federais e ainda com cada governador, o MERCOSUL dificilmente funcionará. Os argentinos temiam que a guerra fiscal se generalizasse nos países vizinhos. A Argentina teve déficit fiscal de 3% do PIB em 1996 e este podia ser ainda maior.

A General Motors, por exemplo, foi contemplada com a eliminação de impostos provinciais por 10 anos, em Rosário. Tudo foi feito dentro da lei de promoção industrial de Santa Fé, garante o diretor de relações institucionais da GM. O governo de Santa Fé arcou com os gastos de infra-estrutura, com a melhoria dos acessos e instalação das redes de telefonia, gás, água e eletricidade. O governo do município de Rosário ainda reduziu a carga tributária.

A GM investiu US\$350 milhões, em 1996, na fábrica de Rosário, que foi planejada para exportar 60% da sua produção para o Brasil. A GM tinha fábrica em Córdoba, que opera desde 1994, exportando 80% da sua produção de *pick-ups* para o Brasil. A GM decidiu implantar nova fábrica na Argentina, porque precisa atender o sistema de compensação do MERCOSUL que estabelece cota de importação para a empresa que exporta.

O governo argentino não oferece nenhum incentivo para atrair investimentos, mas os governos municipais e provinciais são flexíveis. Na província de Buenos Aires havia uma reação grande contra os incentivos para as montadoras no Brasil. Mesmo assim o governador Eduardo Duhalde anunciou isenção de impostos por sete anos para empresas que se instalem na região. A retaliação movida pelas províncias da Argentina só não foi maior, porque a Constituição não permite a concessão de incentivos tal como os estados Federados do Brasil o fazem.

Por outro lado, os empresários uruguaios agrupados na Câmara de Indústria Automobilística do Uruguai (CIAU) exigiram do governo de seu país medidas para captar investimentos, de modo a alinhar a política nacional àquelas praticadas pelos outros países-membros. O Secretário Executivo da agremiação disse que: "o alinhamento da política nacional às políticas que são aplicadas na região passa inequivocamente pela adoção de medidas de incentivo que nos permitam competir". (GM 3/3/1997, p. 15) O Uruguai estava negociando o seu regime automotivo de transição. Ele estava mantendo-se à margem da polêmica entre a Argentina e o Brasil para harmonizar os incentivos.

O obstáculo do Uruguai à adoção de incentivos era a necessidade de manter o equilíbrio macro-econômico conseguido após o ajuste fiscal de 1995, que incluiu um aumento dos impostos sobre a comercialização de automóveis. 55% do preço final dos automóveis são devidos a impostos. Além disso, havia o problema de que em meados de 1996, a Sevel produtora de automóveis Fiat retirou-se do país. Permaneceram no Uruguai apenas as montadoras francesas Peugeot e Citroën, que produziram apenas 2.073 automóveis em 1996.

O Paraguai queria atrair montadoras, criando uma política automobilística. O Ministério da Indústria e Comércio estava em conversações com a montadora Daewoo e a Skoda. A Daewoo montou um centro de adestramento na Ciudad del Este para preparar a mão-de-obra. O problema do Paraguai era que o seu mercado estava saturado de carros roubados provenientes do Brasil e da Argentina e de importados pela zona franca de Iquique. A exigência das montadoras era de melhorar o sistema legal de combate a entrada e a venda de veículos roubados e limitar a importação de modelos usados que já venceram a vida útil.

Por outro lado, a decisão da Iveco de instalar-se no Brasil reacendeu a polêmica sobre os investimentos. O Secretário da Indústria, Comércio e Mineração da Argentina, Alieto Guadagni, disse que: "o MERCOSUL precisa ter regras iguais para os investimentos externos". O Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Guido Di Tella, defende um sistema comum de incentivos para evitar a guerra fiscal entre os países. Ele aproveita para propor regime de compensações com o Brasil, de modo a considerar como estrangeiros os veículos produzidos em locais incentivados.

Os trabalhadores argentinos filiados ao sindicato SMATA e CGT criticaram duramente os incentivos fiscais para as regiões carentes do Brasil. Os sindicatos dos trabalhadores do Brasil, apesar de reconhecerem a necessidade de políticas para desenvolver regiões menos favorecidas do país, são contra os incentivos para as empresas instalarem-se no NE, NO e CO, porque os metalúrgicos de São Paulo apoiaram os colegas operários demitidos quando a Ford anunciou que fecharia as suas portas.

Um editorial do jornal Estado de São Paulo (11/01/97) criticava a MP especial, dizendo que o Brasil "vai abrigar a maior e mais cara zona franca do mundo. (...) Haverá excelentes condições legais para a instalação de maquiadoras, com o mínimo de criação de empregos locais. (...) um jogo de soma negativa. A bancada do atraso geral submeteu o Executivo a uma extorsão. A bancada do desenvolvimento regional acabou servindo para pôr em risco o que já foi construído".

A MP especial alterou os planos das montadoras. O caso mais notório foi a mudança da fábrica da Ford do Rio Grande do Sul para a Bahia. Tal fato gerou uma crise com a Argentina, que se sentiu prejudicada. A Argentina considera que a MP aumenta as vantagens competitivas do Brasil frente aos demais países do MERCOSUL, além da mudança da fábrica do Rio Grande do Sul para a Bahia atrapalhar as exportações de autopeças argentinas para a Ford.

Querendo anular o regime especial, o governo argentino propôs a criação de um regime comum no MERCOSUL. O governo brasileiro adiou ao máximo as negociações. Então o governo argentino ameaçou recorrer à Organização Mundial do Comércio, apesar de a OMC já haver decidido que se o regime de incentivos regionais funcionasse durante um prazo curto poderia ser

"absorvido". A ameaça argentina foi mais um jogo de cena. porém esse jogo revela o quanto a negociação no MERCOSUL está mais vinculada às instituições controladoras da harmonia do sistema internacional. O próprio Brasil utilizou o poder da OMC quando uma parte do regime automotivo foi questionada nesse foro. O problema era a atração de investimentos. Nesta altura as empresas montadoras, que ainda não produziam no Brasil tiveram papel destacado. Eram as montadoras *newcomers*, que obtiveram vantagens com o regime automotivo brasileiro e que pressionaram para o encerramento do contencioso na OMC.

Em fevereiro de 1997, começa uma nova rodada de consultas sobre os regimes automotivos na OMC. Havia sinais de que se fortaleciam as posições contrárias ao Brasil. O FMI, a pedido da OMC, realiza estudo no segundo semestre de 1995, mostrando que o balanço em transações corrente do Brasil poderia absorver as importações de veículos sem risco de uma crise cambial. O FMI entendia que as importações de veículos poderiam ser financiáveis em razão do grande volume de reservas cambiais em disponibilidade. (GM, 20/01/97) O FMI conclui que a política de proteção ao setor automotivo é portanto desnecessária no Brasil.

A UE⁹ propôs desvincular das importações o desempenho exportador e alterar o índice de nacionalização no regime brasileiro. Os EUA pleiteavam a mudança de três pontos do regime automotivo do Brasil. Além dos dois pontos defendidos também pela UE, eles queriam cota especial para caminhões, atendendo a suas montadoras Navistar e Paccar. O Brasil acenou com a possibilidade de rever o sistema de cotas, caso os EUA e a UE não abrissem novo pedido de consultas na OMC.

Em 14 de março de 1997, a MP que cria o regime especial é aprovada no Congresso brasileiro. Ela virou a lei 9.440. No dia 17, o Ministro Lampreia e o Ministro Domelles do MICT, o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, o Ministro Graça Lima propõem ao governo americano a antecipação do prazo de habilitação para ter direito aos incentivos do regime automotivo brasileiro. A oferta era inspirada na medida do regime especial, cujo prazo de habilitação termina em 31 de maio de 1997. No encontro, estavam presentes o Secretário de Comércio William Daley e o Acessor da Casa Branca para a América Latina Thomas McLarty. O momento era de tensão entre os dois governos e não foi alcançado o acordo.

Em Genebra, inicia-se nova rodada de negociação do regime. As exigências dos EUA eram até ridículas. Por exemplo, eles queriam computar no índice de nacionalização os custos com eletricidade e mão-de-obra. Também pleiteavam a redução de incentivos na aquisição de

bens de capitais nacionais. Esta ultima proposta o governo brasileiro aceitou considerar. Apressando a adesão das empresas americanas ao regime, o Brasil enfraquecia as reivindicações americanas. Os negociadores brasileiros entrevistaram representantes da Chrysler e da Navistar e aproveitaram a oportunidade para entrar em contato com montadoras europeias: a Skoda e a Audi. As negociações entre os EUA e o Brasil na OMC foram inconclusas até maio de 1997.

Em nível regional. Brasil e Argentina discutem as modificações e adaptações entre seus regimes. A questão das cotas reaparece, uma vez que estava em suspenso na OMC. Numa rodada de negociações, em abril de 1997, a questão arrastou-se porque estava em jogo a reformulação do regime automotivo brasileiro. Independentemente disso, os governos do Brasil e da Argentina acertaram as cotas de veículos com isenção do imposto de importação que cada montadora da Argentina poderá exportar para o Brasil.

O limite estabelecido para cada montadora argentina é de 13 mil veículos para a Renault, 8.4 para a Peugeot. 4,5 mil para a Toyota e 500 para a Chrysler. O acordo prevê que nas trocas sem impostos entre os dois países, a cada 2 carros enviados pela Argentina, o Brasil tem direito de mandar 1 carro. De acordo com o Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, Francisco Dornelles, a balança comercial entre os dois países fica equilibrada quando se junta o comércio de carros e autopeças.

As montadoras que produzem apenas na Argentina farão a compensação nos próximos anos, ao instalarem-se no Brasil. É o caso da Renault, que em 1998 começou a produzir carros no Brasil. A Toyota tem direito a exportar para o Brasil 8 mil veículos, em 1998 e 9,5 mil em 1999. A Chrysler poderá exportar mais 500 unidades, em 1998.

Em maio de 1997, há nova rodada na OMC. Agora, o Brasil negocia com a UE, mas o prazo era de 24 meses para a decisão através do Sistema de Solução de Controvérsias. No final desse prazo o regime automotivo já teria expirado. Os resultados das negociações são portanto inofensivos para o regime brasileiro. Ao Brasil interessa menos a decisão do Sistema de Resolução de Controvérsias e mais a adesão das montadoras *newcomers* ao regime automotivo. Montadoras reclamantes passaram a defensoras do regime brasileiro, como foram os casos da Chrysler, da Navistar, da tcheca Skoda e da Audi.

No caso da BMW, a negociação foi difícil, pois a montadora queria manter as cotas mesmo depois da adesão ao regime. O que era um contra-senso da montadora alemã, pois quem adere goza automaticamente do benefício de redução da alíquota, sem precisar de cotas. Por trás

⁸ Em visita ao Brasil, o vice-presidente da Comissão Européia. Leon Brittain questionou o regime automotivo e as salvaguardas para a indústria de brinquedos e a Medida Provisória que restringe o financiamento às importações de curto prazo. O Brasil queixou sobre as barreiras às exportações

dessa suposta incompreensão estava a estratégia alemã de atacar de todos os lados o regime brasileiro, para aumentar as cotas européias. Aliás, esse era o objetivo dos países europeus durante toda a negociação que se deu nesta rodada. A UE ate reivindicou as cotas do Japão que sobraram naquele ano.

A UE queria que as cotas substituíssem a obrigação das empresas de cumprirem as exigências de exportação. Essa proposta era considerada inadequada pelo governo brasileiro. Segundo o Ministro Graça Lima "mesmo que quiséssemos não poderíamos aceitar essa proposta, porque poderia ser facilmente questionada na OMC". (Veiga, 1999, p.212) Então a UE pediu consultas formais ao regime brasileiro. A saída para o govemo brasileiro foi renovar o sistema de cotas. As decisões sobre cotas na OMC terminaram em 1997, depois que o Brasil regularizou as cotas de importação e concedeu, em 1998, à UE a maior parcela delas. Com os Estados Unidos, o Brasil teve que assinar um MOU (*Memorandum of Understanding*) para pôr fim ao contencioso.

Por outro lado, o Brasil estava engajado em negociações com a Argentina para estabelecer um regime comum para o MERCOSUL. Em fevereiro de 1998, os dois países chegaram aos termos básicos do regime. O Ministro do MICT Francisco Domelles e o Secretário Alieto Guadagni acertaram o acordo assinado em 30 de abril. O regime comum deve vigorar a partir de janeiro de 2000.

Em junho de 1998, a ANFAVEA e a ADEFA foram à Genebra propor à OMC que as empresas que fazem parte do regime automotivo do MERCOSUL paguem metade da TEC cobrada na importação de carros dos países não pertencentes ao bloco. A proposta das entidades vai contra o acordo assinado entre Brasil e EUA para evitar contenciosos do setor automotivo. Além do mais, os governos nem cogitaram a hipótese de haver alíquota mais baixa para a importação. Só na Argentina, o setor automotivo era responsável, em 1998, por 30% do seu déficit comercial com o Brasil. Esse déficit concentra-se principalmente no setor de autopeças.

A produção argentina de automóveis cresceu vertiginosamente, em 344% desde o início da década de 90, mas ao custo de uma liberalização prejudicial ao setor de autopeças. Analistas de mercado mostram que, caso a Argentina insista na política de proteção das montadoras, ela corre o risco de tornar-se um maquiladora de automóveis.

Por outro lado, o govemo brasileiro reduziu o prazo de adesão ao regime automotivo para 30 de junho de 1998, o que fez a maioria das empresas se anteciparem. Não havia praticamente nenhuma grande montadora que não tinha protocolizado no MICT a sua intenção de instalar-se no Brasil.

Em nova rodada na OMC, a renovação de cotas em numero de 50 mil veículos foi repetida pelo Brasil, em agosto de 1998. O decreto para as cotas previa a suspensão do benefício, caso qualquer um dos países utilize o Sistema de Solução de Controvérsias contra o Brasil, na OMC¹⁰.

Ao mesmo tempo, regionalmente, os negociadores da Argentina e do Brasil partiram para a tentativa de uma política automotiva comum, abandonando o projeto do regime comum. Os negociadores mudaram os termos em que discutiam, para flexibilizarem as propostas, que são discutidas daqui para frente em nível mais geral. A linha básica dessa política é transformar o MERCOSUL em uma plataforma exportadora mundial. Os alicerces para viabilizar essa plataforma são a definição da TEC para os diferentes segmentos automotivos, a eliminação dos incentivos fiscais e o livre comércio dos produtos do setor, dentro do bloco.

Na XV Reunião do CMC, no Rio de Janeiro, em dezembro de 1998, ficou acertado que a TEC para automóveis será de 35%, para as autopeças será de 14%, 16% ou 18%, conforme o tipo de produto. No final da reunião, foi decidido que o setor automotivo continua em regime especial até 2004. É a afirmação do regime de transição para o setor.

Em janeiro de 1999, ocorre a maior crise do MERCOSUL, devido à desvalorização cambial do Real. Os efeitos são sentidos em primeiro lugar no setor privado. As montadoras brasileiras mudam a sua estratégia, aumentando espontaneamente o percentual de peças nacionais compradas. Agindo assim, é como se aumentassem o índice de nacionalização dos veículos brasileiros. Dentro do MERCOSUL, as montadoras passam exportar mais a partir do Brasil do que a partir da Argentina.

O setor de autopeças redireciona os investimentos para o Brasil. Além disso, as exportações automotivas da Argentina são afetadas, pois o país tem grande dependência em relação ao Brasil (90% da exportação de automóveis argentinos vão para o Brasil.) Apenas para citar um exemplo, a venda de freios da Bosh para a Argentina caiu 70%. As importações de veículos da Argentina caíram 51% no Brasil. As autopeças caíram 25%.

¹⁰ Em agosto de 1999, o Brasil prorroga as cotas de importação de veículos de fora do MERCOSUL, até 31 de dezembro de 1999. Da cota de 50 mil veículos foram importados, entre 4 de setembro de 1998 e 3 de setembro de 1999, apenas 20,5 mil, ou seja, menos da metade do volume permitido pelo governo. A retração do mercado brasileiro era esperada com a desvalorização cambial. O Japão tinha direito a 22.025 unidades, mas só exportou 6.761. A Coreia do Sul tinha cota de 14.467, mas enviou somente 5.306. A UE tinha direito a 13.508 e só exportou 8,5 mil unidades. Mesmo sem mobilização dos países produtores de automóveis, o MICT antecipou-se evitando eventuais queixas na OMC. (Queixas que não teriam o menor impacto no regime brasileiro). As cotas, que foram o meio de defesa do regime automotivo, não eram mais necessárias. Mesmo assim elas terminaram junto com esse regime no final de dezembro de 1999.

Para ter uma ideia do impacto da desvalorização do Real, são úteis as tabelas.

Tabela 8a

Mercado Automobilístico em unidades no 1º Trimestre de 1999

Oferta					Demanda				
País	Produção	Var. %	Import.	Var. %	Redução de estoque	Mercado interno total	Var. %	Export.	Var. %
Argentina	47.730	-50.14	42.993	-28.14	10.454	79.660	-29.51	21.517	-58.83
Brasil	290.236	-27.84	45.362	-43.01	-	278.781	-26.18	41.525	-60.75

Fonte: ANFAVEA e ADEFA. Variação com base no mesmo período de 1998

Tabela 8b

Intercâmbio comercial total e comércio automotivo (Exportações + Importações) do Brasil com a Argentina, Paraguai e Uruguai (US\$ milhões Fob)

Ano Discriminação	1997	1998	1999	Evolução média anual (%)
Todos os produtos	18 564	18.305	13.497	-10.1
Produtos automotivos	5.974	6.278	3.528	-16.1
Participação automotiva (%)	32. 18	34.30	26.14	

Fonte: MDIC/ SECEX

O comércio de produtos automotivos entre Brasil e MERCOSUL, que correspondia a mais de 30% dos valores comercializados ao todo, cai quase para metade no 1º trimestre de 1999. Certamente, a participação de 30% no comércio não alterou muito, mas esse índice não deve ser tomado em absoluto (Veiga, 1999, p.39).

Sob o efeito da desvantagem de câmbio fixo, a Argentina cogitou a prorrogação por mais dois anos do acordo bilateral com o Brasil. O Ministério da Economia recusou a idéia, mas apoiaram-na o Secretário de Planejamento Estratégico Jorge Castro e os governadores de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé, cujas províncias são o principal destino dos investimentos automotivos na Argentina. As negociações sobre a política comum realizadas no Rio de Janeiro foram inutilizadas, porque a desvalorização cambial anulou tudo que havia sido combinado.

Além das relações entre Brasil e Argentina ficarem tensas, houve uma sucessão de disputas comerciais entre os dois países em vários outros setores produtivos. O Brasil começou a falar em criar cotas de importação de automóveis, para demover a Argentina de introduzir salvaguardas generalizadas contra os produtos brasileiros. Os automóveis e o petróleo são os

principais produtos exportados pela Argentina. E os automóveis são o seu ponto fraco, pois há dependência do mercado brasileiro.

Paralelamente as negociações governamentais, o setor privado, as montadoras e as empresas de autopeças, procurou soluções para a crise entre os dois países. Os empresários brasileiros aceitaram que o índice de nacionalização na Argentina tenha um percentual maior de conteúdo nacional do que o estipulado na XV Reunião do CMC. Os empresários argentinos de autopeças exigiram que metade dos 60% de conteúdo regional seja de peças nacionais. Butori do Sindipeças e Horácio Larré, presidente da Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes, negociaram o aumento da tarifa de importação de peças. Ficou decidido que a alíquota aumentaria de modo gradual na Argentina, em comparação ao aumento da alíquota de importação no Brasil. Era dado um prazo maior para a Argentina chegar aos percentuais de 14%, 16% e 18%, negociados pelos governos.

Além disso, os fabricantes brasileiros conseguiram que veículos produzidos no Brasil fizessem parte do plano de renovação da frota argentina (Plan Canje). O setor privado do Brasil também aceitou que os veículos argentinos entrem em seu plano de renovação. "Neste ponto há absoluta reciprocidade", disse o presidente da ADEFA. O problema de implementação desse acordo privado foi que bateu de frente com um outro projeto criado pelos deputados justicialistas na Argentina. A iniciativa aprovada na Comissão da Indústria, no Congresso, tem como objetivo a fixação de cláusulas sobre a compra nacional de autopeças, a intervenção estatal na regulamentação do comércio e tarifas alfandegárias para importação de automóveis. Os deputados propuseram um regime automotivo puramente nacional no Congresso.

Os deputados argentinos aprovaram o seu regime restrito, em que os veículos devem ter 50% de peças locais. Além disso, não são admitidos saldos deficitários nas vendas ao exterior por mais de dois trimestres consecutivos. As medidas contidas neste regime só seriam abrandadas depois de ficar patente que nos últimos cinco anos (incluindo 1999) a Argentina teve superávit de US\$640 milhões no comércio automotivo com o Brasil.

Em agosto de 1999, houve a substituição de Ministro do MICT. O novo Ministro do MICT Alcides Tápias negocia o acordo automotivo com o Secretário de Indústria e Comércio da Argentina Alieto Guadagni. Este último diz que é necessário um regime especial para a Argentina durante o período de transição de 2000 a 2004. Ele disse que "mesmo que a indústria automobilística argentina desapareça, não é possível deixar que isso aconteça por causa dos subsídios e da desvalorização brasileira". (Globo, 16/11/99, p.22)

Havia um clima de animosidade entre os dois países. A ADEFA e os governadores das províncias em que estão instaladas as montadoras pressionaram o governo Menem para prorrogar o regime automotivo argentino na OMC. em dezembro de 1999. O Brasil retrucou dizendo que se a Argentina conseguisse a prorrogação, os acordos bilaterais perderiam a validade. A Argentina não tentou inviabilizar a criação do regime automotivo comum no MERCOSUL, em 1999, mas os interesses divergentes aos do Brasil não ajudavam a construir o acordo.

O MERCOSUL, especificamente o Brasil, estava correndo sérios riscos de perder investimentos para o México que fez proposta de prorrogação do seu regime de incentivos na OMC¹¹. Caso os demais acordos automotivos dos outros países fossem prorrogados, a situação ficaria mais dramática. As vantagens competitivas do Brasil, principalmente em termos de escala, não eram decisivas na OMC. O país não pode prorrogar o seu regime, na medida que já havia acordado o fim dele. em dezembro de 1999. na OMC. O Brasil ficaria então sem uma política de atração de empresas automobilísticas.

O Presidente Fernando Henrique disse que poderia até prorrogar o regime automotivo brasileiro, em entrevista coletiva em 9 de dezembro de 1999. Essa medida valeria apenas internamente. O Secretário de Política Industrial do Ministério do Desenvolvimento do Brasil preferiu defender a aplicação da TEC sobre os parceiros do MERCOSUL. Acabou que no dia 23 do mesmo mês, os negociadores governamentais definiram um regime provisório no MERCOSUL. O prazo de vigência do regime era de dois meses, contados a partir de 1º de janeiro de 2000.

¹¹ O fiasco das negociações em Seattle nos EUA inviabilizou o lançamento de mais uma rodada de negociações comerciais da OMC e atrapalhou as pretensões do México.

Período dos Acordos

MERCOSUL: Atores e Questões no Período dos Acordos

1994 - 1999

Questões	Atores e Preferências	Resultante	Quem perde e quem ganha
TEC/ Tarifa extrazona 1993/1994	O vice-presidente da ANFAVEA Célio Batalha quer igualar os impostos sobre veículos importados de outros países do MERCOSUL. O presidente da ANFAVEA prefere a redução da alíquota de importação para 20%. Já o diretor de assuntos corporativos da GM José Carlos Pinheiro Neto defende a equalização de todos no valor de 35% vigente no Brasil. O gerente de exportação da Autolatina Ricardo Strunz defende o teto entre 20 e 25%. Os importadores de veículos no Brasil preferem o valor de 20%. O governo brasileiro estaria propenso a reduzir os impostos a 18 ou 20%.	Desde o dia 1º de janeiro de 1994 as regras de importação no Brasil foram mudadas três vezes. O Brasil elevou sua alíquota de importação para 70% em relação a terceiros países.	Todos ganharam, menos os importadores independentes. Em função da crise mexicana, as alíquotas de importação foram elevadas para equilibrar a balança.
Barreiras não tarifárias: cotas para automóveis 1994/1997	O governo argentino exigiu que os acordos de Ouro Preto fossem cumpridos. A União Industrial Argentina (UIA) não aceita a imposição de cotas. O presidente da FIESP Boris Tabacof defendeu o uso de tarifas elevadas e cotas "para dar tempo e espaço para a indústria nacional". Já o diretor da General Motors do Brasil José Carlos Pinheiro Neto afirma que a adoção de cotas e de estímulos à produção traz grandes incentivos para novos investimentos no Brasil. O Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e o SINDIPEÇAS exigiam as cotas como meio de manter os níveis de emprego.	Foi decidido que em julho de 1995 os carros importados da Argentina não sofrem qualquer limite de entrada, ficando isentos do pagamento de alíquota de imposto no Brasil. Em abril de 1997, os governos brasileiros e argentinos acertaram as cotas que cada fabricante da Argentina poderá exportar para o Brasil, sem pagar imposto de importação. O acordo prevê que a cada 2 carros enviados pela Argentina, o Brasil tem direito de mandar um carro e autopeças.	O governo e as empresas argentinos ganharam. Os sindicatos e as montadoras brasileiros perderam.
regime comum 1994/1997	ANFAVEA prefere o regime comum já em 1994, nas negociações em Ouro Preto. O governo da Argentina não quer o regime comum. O governo uruguaio prefere manter os acordos existentes. Os trabalhadores brasileiros posicionam-se contra o acordo de Ouro Preto. Os representantes do Ministério da Fazenda do Brasil eram contra o regime comum.	Os países membros reconheceram mutuamente suas regras.	O governo uruguaio e da Argentina vencem. O Ministério da Fazenda e os trabalhadores brasileiros vencem. A Anfavea perde.
Incentivos para investimento externo direto (IED) 1995/1998	O Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e o do Planejamento do Brasil defendem medidas para atrair IED, mas o da Fazenda prefere medidas que garantam a estabilização e por isso é contra a política setorial automotiva. O Secretário de Comércio Exterior da Argentina, Carlos Magarinos, sustenta que "é preciso um regime específico para o setor de autopeças no MERCOSUL". As montadoras argentinas e as empresas de autopeças brasileiras são contra o regime automotivo do Brasil. Os sindicatos propõem uma política de criação de empregos e índice de nacionalização dos veículos de 70%, não importando se vai ocorrer novo investimento no setor.	O Brasil cria o seu regime automotivo que viabiliza o estímulo à exportação, à modernização do parque industrial, através de importação de máquinas e equipamentos, estímulo a novas plantas das montadoras já instaladas e vinda de empresas <i>newcomers</i> .	O Ministério da Fazenda do Brasil perde, mas os outros Ministérios e as montadoras brasileiros ganham. As empresas de autopeças, os sindicatos brasileiros e as montadoras argentinas perdem.

<p>tipo de negociação</p> <p>1996/1998</p>	<p>Em janeiro de 1996, o Japão realiza consultas com o governo brasileiro. O Itamaraty acenou com a idéia de criação de cota anual de 40.000 veículos, que entrariam no Brasil pagando apenas 35% de imposto. Sem as definições de como seriam preenchidas as cotas e querendo arrancar mais concessões, o Japão fez queixa à OMC contra o regime brasileiro. A Coréia do Sul veio a protestar também e foi seguida pelos Estados Unidos e União Européia. A ANFAVEA contratou advogados com escritórios em Washington e em Genebra para representar a entidade nas negociações sobre o regime automotivo, na OMC.</p>	<p>As audiências na OMC para resolver o conflito acabaram sendo multilaterais, no primeiro momento. Em junho de 1996, começam as consultas que se dão agora bilateralmente. Na primeira rodada de negociação, o ponto debatido era o sistema de cotas de veículos. Em agosto de 1996, em nova rodada na OMC, o governo do Japão e da EU atacam outros pontos do regime brasileiro. De todo modo, a negociação permanece focalizada na concessão de cotas. Na negociação com o governo dos EUA, não estava claro se os americanos esperavam uma proposta de também receberem cotas. O governo americano estava numa posição de espectador.</p>	<p>O governo do Brasil perde nas consultas multilaterais, pois faz pedido de <i>waiver</i>. O governo dos EUA vence, o do Japão e da Coréia perdem. Nas consultas bilaterais o governo brasileiro vence, o dos EUA, Japão, Coréia ficam satisfeitos. A UE vence, pois ganha o maior número de cotas.</p>
<p>Incentivos para atrair investimento externo direto (IED)</p> <p>1996/1999</p>	<p>A ampliação dos incentivos no Brasil era defendida pela bancada nordestina, liderada por Antônio Carlos Magalhães. A SMATA e a CGT argentina criticaram os incentivos fiscais no Brasil. A CUT e outros sindicatos brasileiros também, porque em São Paulo operários foram demitidos pela Ford. O Ministro das Relações Exteriores da Argentina Guido Di Tella defende um sistema comum de incentivos, propõe um regime de compensações, de modo a considerar como estrangeiros os veículos produzidos em locais incentivados. O governador Eduardo Duhalde anunciou isenção de impostos por 7 anos para empresas que se instalem na província de Buenos Aires.</p>	<p>O regime automotivo brasileiro estabelece sistemas de cotas de importação, de comércio compensado com a Argentina e obrigatoriedade de um índice de nacionalização de 60%, que rompia o acordo setorial firmado em Ouro Preto. A MP que cria o regime especial é aprovada no Congresso brasileiro e ficam para serem resolvidas apenas as dificuldades com a OMC.</p>	<p>O Congresso brasileiro vence. Os sindicatos do Brasil e da Argentina perdem. As burocracias e os governadores argentinos perdem.</p>

3) Período de Negociação

O ano de 2000 inicia-se sem a definição a respeito do regime comum. O governo Menem tendo apenas mais 30 dias de mandato não tem força para negociar. As indefinições são motivo de preocupação das empresas. No salão do automóvel de Detroit, o presidente mundial da Chrysler Robert Eaton declarou que "as partes (do MERCOSUL) precisam chegar logo a um entendimento". O presidente mundial da Ford Jacques Nasser disse: "precisamos de estabilidade" nas regras de comércio entre os dois maiores produtores do Cone Sul. O presidente da General Motors do Brasil Frederick Henderson disse lamentar fazer a programação de produção para os próximos três meses, sem a base para definir volumes.

Não era apenas a ausência de normas comuns que interferiu na estratégia produtiva das empresas. A desvalorização cambial afetou o planejamento das montadoras. A Ford transferiu parte da linha Escort da Argentina para São Bernardo do Campo, no Brasil. A GM fechou a fábrica de Córdoba, deslocando a produção da pick-up Silverado para São José dos Campos. Um total de 150 carretas carregou todo o equipamento industrial da fábrica de Córdoba para o Brasil. A Fiat transferiu a produção do modelo Siena para Betim e a Volkswagen também trouxe a fabricação do Gol para o Brasil.

A pressão das montadoras era enorme e a Argentina estava na defensiva. A proposta para a integração do setor automotivo no MERCOSUL, através da negociação de um regime comum, era difícil de realizar devido a outro tipo de pressão política. Houve disputas burocráticas fortes entre as organizações de integração, que estão impedindo que o processo decisório satisfaça as demandas dos atores. Um ponto que continua muito disputado é a atração de inversões externas diretas. Nenhum país-membro quis perder para o outro a oportunidade de, por exemplo, atrair a instalação das montadoras *newcomers*. A desvalorização cambial tomou o Brasil mais competitivo, o que causou cisão na negociação. A ADEFA e os governadores das províncias onde estão instaladas as montadoras pressionaram o governo Menem para prorrogar o atual regime automotivo argentino para 2003. Para a ADEFA não é possível falar em mercado totalmente aberto, quando há diferenças de custos nos dois países.

Já o Embaixador José Alfredo Graça Lima, Subsecretário-geral de Assuntos de Integração Econômica e de Comércio Exterior do Itamaraty, foi contra a prorrogação do regime argentino. Ele disse que "qualquer regime especial como o do setor automobilístico tem de terminar em dezembro (1999), cumprindo o que foi acertado nos acordos assinados no âmbito da OMC". As montadoras brasileiras lutaram pela liberalização do comércio de veículos, pois já haviam sido realizados investimentos, que acarretavam no risco de superprodução ou no aumento da

ociosidade, se barreiras comerciais fossem elevadas. O diretor do SINDIPEÇAS Elias Mufarej reconheceu que a diferença cambial e o que atrapalhou o acordo automotivo, pois após a desvalorização do Real, os argentinos ficaram em desigualdade de competição.

No final de 1999, não foi cumprida a determinação expressa na Resolução do Conselho do Mercado Comum Nº 29 de 1994. Deveriam ter sido substituídas as regulações internas dos Estados-membros, pelo regime automotivo comum. Este regime inclui uma tarifa externa comum, o livre comércio intrazona e ausência de incentivos nacionais que destorcem a competitividade dentro da região. O regime automotivo comum foi posto na mesa de negociação, mas decidiu-se pelo dilatamento do período de transição.

Os negociadores decidiram o estabelecimento de um esquema transitório de comércio administrado, cujas regulamentações foram acrescidas ao Acordo de Complementação Econômica ACE-14, que disciplina o comércio entre o Brasil e a Argentina. O Conselho Mercado Comum decidiu que, no esquema transitório de comércio administrado, com tarifa zero, as vendas de um país para o outro não podem superar em mais de 6,2% as compras do mesmo período.

Com a reabertura dos entendimentos em 2000, deixou-se de lado o regime comum. Brasil e Argentina iniciaram uma negociação parcial, em que foi produzido o documento automotivo, em março de 2000. A partir desse ponto, a Argentina exigiu mais algumas medidas, como a inclusão de máquinas agrícolas, tratores, chassis de caminhões e ônibus no comércio administrado. O Acordo sobre Política Automotriz Comum, assinado em junho de 2000, satisfaz essas demandas, dilatando ainda mais o período de transição (até 31 de dezembro de 2005).

Neste acordo restrito foram decididos o índice de nacionalização, o de conteúdo regional, o monitoramento do intercâmbio bilateral e regras de proteção ao meio ambiente. Paraguai e Uruguai ficaram de fora das negociações e somente depois o acordo seria submetido a eles. O Uruguai aderiu, mas o Paraguai recusou-se. Não houve tempo de demovê-lo, pois mesmo esse acordo restrito, celebrado em 30 de junho de 2000, não produziu o consenso. A questão que ficou pendente no acordo foi a dos incentivos e a TEC. Além disso, houve um conflito normativo entre esse acordo e o decreto 660 da Argentina.

O decreto 660 tem uma fórmula de cálculo que faz as autopeças serem computadas separadamente, de modo que o índice de conteúdo local fica mais elevado do que foi acordado. Na avaliação de técnicos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil o índice de conteúdo local passaria de 45% e mesmo de 55% na Argentina. As empresas de autopeças brasileiras pressionaram pela suspensão do acordo automotivo.

O presidente da ADEFA Cristiano Rattazzi criticou a fórmula que propõe aumentar o índice de conteúdo nacional nos carros argentinos, pois a indústria argentina já tem custos 25% maiores que os do Brasil. Tanto a ANFAVEA quanto a ADEFA foram contrárias à elevação do índice de conteúdo local proposta pelo decreto 660 da Argentina. O Vice-ministro das Relações Exteriores da Argentina Horácio Chighizola forçou o entendimento e disse em Buenos Aires que o Brasil já teria aceitado, nas negociações, o modelo argentino de contabilidade de peças locais, o artigo 26 do decreto 660. O Embaixador José Botafogo Gonçalves rebateu a afirmação e disse que o Brasil continua contra a redação do decreto argentino. A fórmula do decreto 660 para o índice de conteúdo local é a seguinte:

Índice de Conteúdo Local

$$\frac{A+B}{A+B+C+D} > \text{ou} = X$$

$$A+B+C+D$$

X: Conteúdo nacional argentino (30 ou 25% segundo a categoria)

A: Partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos e pneus, comprados na Argentina (valor sem impostos) fabricados pelas fábricas (valor industrial)

B: Partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos e pneus, fabricados pelas empresas terminais (valor industrial)

C: Partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos e pneus, originários do MERCOSUL (valor FOB)

D: Partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos e pneus, importados de terceiros países não membros do MERCOSUL (valor CIF)

Fonte: Decreto 660 da Argentina

Com essa fórmula, houve limitação às importações na Argentina, pois o produto automotivo não era analisado como um conjunto tal como prevê o Tratado de Assunção. (Gazeta Mercantil, 27/8/2000. p.20) As empresas de autopeças brasileiras exigiram do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Alcides Tápias a anulação do regime automotivo e assim acabaram retardando mais a solução para administrar o comércio automotivo. O Ministro Alcides Tápias suspendeu o acordo automotivo com a Argentina. Também foi instituída a alíquota zero para importação de autopeças, no Brasil. Por sua vez, na Argentina, além dos índices do Artigo 26 do decreto 660, esteve funcionando lá um sistema de calções de 70% da tarifa externa comum (TEC), de 24,5% para veículos e de 4,2 a 5,6% para autopeças, quando são importados quaisquer uns desses itens. Essa fórmula foi uma solução complicada encontrada pelos governos nesse período de impasse.

O Ex-subsecretario de Comercio Exterior do Ministério da Economia da Argentina Alejandro Mavoral, hoje consultor de empresas especialistas em MERCOSUL, apontou que a solução para a disputa no setor automotivo deveria vir de dois caminhos. O primeiro seria o fortalecimento do sistema de solução de controvérsias. O segundo era incentivar a concretização de acordos setoriais privados, que supostamente minimizariam a capacidade das empresas de interferirem e, conseqüentemente, de inviabilizarem os acordos.

Esse argumento é bastante capcioso, pois a estrutura decisória no MERCOSUL possibilitou o largo exercício da margem de discricionariedade almejada pelos agentes dos Estados-partes, centralizando o poder na pessoa e nas aspirações dos Chefes de Estado. Vale lembrar que sobretudo o Conselho do Mercado Comum (composto pelos Presidentes, pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos países-membros) tem poder decisório. Esses atores afastam-se muito pouco da defesa dos interesses nacionais. (O GMC tem mais o papel de implementar as decisões, é um órgão executivo.)

Assim, o problema está mais alojado numa estrutura decisória que prepondera para interesses políticos individuais, em detrimento do interesse comunitário. Nesse contexto, os empresários nacionais insatisfeitos pressionam e os tomadores de decisão governamentais fazem ajustes, porque esses últimos prestam contas das decisões em nível doméstico. A *accountability* no nível regional fica sempre em segundo plano.

De fato, os empresários construíram argumentos e conseguiram que os pontos pendentes do acordo fossem renegociados na reunião do MERCOSUL, em outubro de 2000, no Rio de Janeiro. Voltou a prevalecer o índice de nacionalização de 60%, ou seja 60% das autopeças devem ser fabricadas no MERCOSUL, sendo que desse montante, a metade é produção nacional. Ademais, ficou acordado que a tarifa externa comum (TEC) será de 35% no Brasil e na Argentina, que terão esquema de comércio compensado. Para cada 103 carros exportados para a Argentina, o Brasil terá que importar 97. No caso do Paraguai, ele terá uma TEC de 20%. O Uruguai acolheu a proposta do Brasil e da Argentina para manter a TEC no patamar de 23%. Foi decidido também o início da operação do Comitê Automotivo do MERCOSUL, que vai aproximar os sócios, definindo uma política comum.

Em 30 de agosto de 2000, um fato novo provoca alvoroço na política automotiva. O Tribunal de Contas da União (TCU) calcula que a renúncia fiscal às empresas automobilísticas deve ter chegado a R\$1,8 bilhão. Além disso, várias das empresas descumpriram as metas acordadas para serem merecedoras dos benefícios do regime automotivo brasileiro entre 1995 e 1999. O número de empregos no setor caiu de 44 para 34 mil. A ampliação das exportações não

foi verificada em muitos casos. O relatório do TCU conclui dizendo que "o investimento dessa quantia (US\$1,88 bilhão) em outros setores, como por exemplo, o de artigos de vestuário, que tem maior potencial financeiro para a geração de empregos, teria rendido 211 empregos para cada US\$1 milhão aplicado". (Estado de São Paulo. 30/8/00. p.B5)

A análise do TCU não foi levada em conta, porque as negociações não trataram mais dos assuntos levantados pelo TCU. Estava em pauta a solução do impasse automotivo, que acabou em dezembro de 2000, quando foi assinado um novo acordo, em Florianópolis. O Acordo sobre Política Automotiva do MERCOSUL deveria vigorar até janeiro de 2006, quando se espera adotar um sistema de livre comércio no MERCOSUL. O principal ponto do acordo foi a solução da disputa sobre o índice de conteúdo local. Foi distinguido o índice de nacionalização do índice de conteúdo regional. A pressão dos fabricantes argentinos levou ao estabelecimento desse mecanismo de proteção. Agora, considerando, por exemplo, apenas as peças do carro. 44% dos valores dos conjuntos e subconjuntos de peças devem ser montados na Argentina. O cálculo pode ser feito em cima dos custos também. Os custos referentes a peças importadas não podem superar 32,5% do valor do carro, antes da incidência dos impostos.

Qualquer uma das opções tem razão de ser para preservar a produção de autopeças argentinas. Esse modo de calcular o índice de conteúdo local foi uma concessão que a Argentina arrancou do Brasil. Em 22 de maio de 2001, foi anunciado que o Ministro da Economia Domingo Cavallo quer mudar esse acordo automotivo celebrado em Florianópolis. Os negociadores brasileiros e argentinos devem entrar em entendimentos, pois foi aceita a demanda de Cavallo (Gazeta Mercantil, 22/5/01, A-II). O problema está nas regras que dão proteção à indústria automotiva argentina, que fizeram empresas de autopeças e montadoras ainda menos competitivas que as brasileiras. Das 20 empresas que no ano de 2000 encerraram as operações na Argentina, 16 ou 17 aglutinaram produção no Brasil, segundo Ricardo D Amato, presidente da Associação dos Fabricantes de Autopeças da Argentina. (Gazeta Mercantil, 21/5/01, C-I)

MERCOSUL - Atores e Questões no Período de Negociação

Questões	Atores e Preferências	Resultante	Quem perde e quem ganha
tarifa externa comum, tarifa intrazona e comércio compensado <u>1999</u>	As montadoras brasileiras lutam pela liberalização do comércio de veículos. A ADEFA e os governadores das províncias onde estão instaladas as montadoras querem prorrogar o regime automotivo argentino para 2003. O Embaixador José Alfredo Graça Lima é contra a prorrogação do regime argentino. O diretor do SINDIPEÇAS Elias Mufarej reconheceu que a diferença cambial é o que está atrapalhando o acordo automotivo.	O Conselho de Mercado Comum decidiu por um esquema transitório de comércio administrado, prorrogando os acordos anteriores. Aliquota zero desde que as vendas de um país para o outro não superem em 6,2% as compras no mesmo período. No Rio de Janeiro, ficou acordado que a TEC será de 35% no Brasil e na Argentina, que terão esquema de comércio compensado. O Paraguai terá uma TEC de 20%. O Uruguai ficou de analisar a proposta de manter a TEC no patamar de 23%. Foi decidido também o início da operação do Comitê automotivo do MERCOSUL.	A ADEFA e os governadores argentinos ganharam. O Itamaraty perdeu e as empresas de autopeças brasileiras também. As montadoras brasileiras perderam, pois o esquema transitório adiou a liberalização do comércio.
Regras de origem: o índice de nacionalização e o índice para conteúdo regional. <u>1999/2001</u>	As empresas de autopeças brasileiras pressionam pela suspensão do acordo automotivo. Tanto a Anfavea quanto a ADEFA são contrárias a elevação do índice de conteúdo local. O vice-ministro das Relações Exteriores da Argentina, Horácio Chighizola, disse que o Brasil já teria aceitado o modelo argentino de contabilidade de peças locais, mas o embaixador José Botafogo Gonçalves disse que o Brasil continua contra a redação do decreto argentino.	O Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Alcides Tápias suspende o acordo automotivo com a Argentina, porque o índice de conteúdo local ficou mais elevado do que foi acordado. Na reunião do MERCOSUL em outubro de 2000, no Rio de Janeiro, ficou acertado que 60% das autopeças devem ser fabricadas no MERCOSUL, sendo que desse montante, a metade é produção nacional.	As empresas de autopeças brasileiras foram as vencedoras e as argentinas as perdedoras. As montadoras de ambos os países ganharam, pois já tinham investido muito na ampliação da produção e contavam com baixos índices de conteúdo local. A burocracia argentina perdeu e a brasileira ganhou.

4.2 Conclusão

A criação do MERCOSUL é um momento importante, quando se objetiva dar condições a países em desenvolvimento de buscar uma nova inserção internacional e de redimensionarem sua posição diante da globalização e dos blocos de integração. O Brasil, por exemplo, tem uma história de política externa voltada para a construção de parcerias estratégicas e também para a diversificação das suas relações externas. O MERCOSUL surgiu no horizonte mais como uma parceria estratégica, que o país soube pragmaticamente explorar até para dar a si mesmo uma projeção internacional maior. Entretanto, não é fácil para o Brasil administrar o MERCOSUL, que obedece a uma dinâmica própria, parcialmente ou pouco explicada pelas teorias de integração. Com efeito, não está claro que a integração caminhe, como na orientação neo-realista, pela força hegemônica do Brasil no bloco. É preciso lembrar que, apesar do jogo de barganha, as decisões são tomadas por consenso dos países-membros do MERCOSUL.

Por outro lado, as instituições também não explicam a dinâmica integradora do Cone Sul, pois são muitas vezes esvaziadas ou enfraquecidas, como ilustra o caso do setor automotivo. Os países do MERCOSUL acabam fazendo concessões contrárias às instituições comunitárias para as empresas da indústria automobilística. Vale ressaltar que a opção histórica pela integração via acordos setoriais, apesar de prevista no Tratado de Assunção, provoca descoordenação, sendo muitas vezes contrária à política do MERCOSUL de abertura comercial. Além disso, a renúncia fiscal é uma estratégia negociadora que cria uma arena redistributiva favorecedora das empresas automobilísticas transnacionais.

Contudo, é inegável que o MERCOSUL, hoje em dia, oferece uma visão política arguta da realidade do Cone Sul, pois o Brasil e a Argentina concentram a pauta de exportação de produtos industrializados, de maior valor agregado, para os países sul-americanos. Nesta pauta, têm destaque os produtos automotivos. O fluxo comercial de veículos no Cone Sul esteve diretamente relacionado não só a condições macroeconômicas dos países, mas também à dinâmica dos acordos de integração. É conveniente destacar alguns acordos mais relevantes para a integração do setor automotivo. Neste trabalho, a periodização do processo de integração tomou por base os vários acordos e tratados que regularam e administraram o comércio de veículos no MERCOSUL: o Acordo de Complementação Econômica-14 (1990), o Tratado de Assunção (1991), que cria o MERCOSUL, o Acordo de Ouro Preto (1994). É importante, ainda, evidenciar os regimes automotivos da Argentina e do Brasil, respectivamente criados em 1991 e em 1995.

Nestes acordos, a análise mostrou que as principais questões discutidas foram: 1) as regras de origem: índice de nacionalização e de conteúdo regional; 2) tarifa extrazona/ TEC; 3) tarifa intrazona; 4) barreiras não tarifárias, principalmente cotas; 5) incentivos para atrair investimento externo direto (IED); 6) tipo de negociação; 7) regras para exportações e importações; 8) comércio compensado e 9) regime comum.

Essas questões são recorrentes nos tratados e têm relação umas com as outras. Por exemplo, as regras de origem dependem da TEC para serem efetivas. A TEC é uma tabela que relaciona itens de uma nomenclatura de mercadorias aos direitos de importação que incidem sobre cada um desses itens. As regras de origem determinam quais produtos são considerados nacionais e sobre quais a TEC deve ser cobrada no ato de importação. Além disso, se é paga a TEC quando o produto é importado, não será necessário fazê-lo de novo, no momento em que ele for exportado para outro país-membro. Apenas nesta explicação aparecem correlacionadas três questões: as regras de origem, as regras de importação e exportação e a TEC.

Existem também outras características das questões. Todas as questões, com exceção da que trata do tipo de negociação e do regime comum, são discutidas em termos de proporção e limites. São questões em que se lidam com grandezas quantitativas. O regime automotivo argentino, por exemplo, teve como definição que, em 1992, a cota de importação de veículos era de 8% em relação à produção total interna. Esse número é a grandeza relativa à questão das barreiras tarifárias. Do mesmo modo, no regime automotivo brasileiro foi acordado que o valor total FOB das importações de matérias-primas, autopeças e autoveículos não pode exceder, por ano calendário, ao das "exportações líquidas"¹. Este artigo da Medida Provisória 1.761 trata de uma proporção para a questão das regras de importação.

Por outro lado, a questão sobre o regime comum e aquela sobre o tipo de negociação são qualitativas. A qualidade da questão regime comum é a de justamente estar ou não presente como substrato das negociações. Até o fim de 1999, essa questão não teve uma decisão substantiva. Não resolver, até o final de 1999, essa questão de substância pode indicar uma estratégia dos negociadores ou dificuldades para satisfazer os interesses dos atores. As decisões sobre essa questão resumem-se, até então, apenas em estabelecer diretrizes e balizamentos, que têm amplas possibilidades de realização. Por exemplo, no acordo de Ouro Preto, o regime comum foi discutido, mas não passou a vigorar como lei. O regime comum foi substituído por este acordo, que só se aplica bilateralmente.

¹ Valor FOB das exportações dos produtos relacionados no artigo 1º nas alíneas "a" a "h" do inciso IV, adicionado às "exportações indiretas" e às "exportações adicionais", efetuadas as deduções pertinentes.

Em comparação, o tipo de negociação é uma questão qualitativa mais interessante, porque ela foi condição do regime comum. Ela refere-se aos modos de pôr na mesa de negociação, os pontos do regime comum. Esses modos distribuem-se da seguinte maneira. O tipo de negociação pode ser quanto à relação: bilateral, quadrilateral ou multilateral. Quanto a extensão: pode incidir em apenas um determinado assunto ou tratar de vários e/ou abranger assuntos de outros setores produtivos. E quanto ao tempo, o tipo de negociação tem mais cinco categorias: 1º é tratado, à parte ou sozinho, o que é polêmico (Tempo discreto). 2º O polêmico é deixado para ser resolvido posteriormente (Tempo eventual ou potencial). 3º O polêmico é negociado em conjunto com outros assuntos polêmicos (Tempo semelhante). 4º O polêmico é negociado com assuntos já resolvidos, que retomam a mesa (Tempo circular). 5º O polêmico é negociado junto com assuntos não-polêmicos (Tempo contínuo).

Como exemplos da questão tipo de negociação, vale lembrar a discussão sustentada pelo Paraguai e Uruguai, que reclamaram da concentração bilateral do Brasil e da Argentina incidente nas negociações automotivas. Esses países menores questionavam as relações através das quais estava se desenrolando o processo decisório. Em outra vez, a desvalorização cambial do Real, em 1999, fez tudo o que havia sido acordado entre Brasil e Argentina voltar à estaca zero. Esse fato resultou na introdução do tempo circular na mesa de negociação.

Também como ilustração, recorda-se que em 1999, foram agregadas na negociação da Reunião do Rio de Janeiro as questões da TEC, da tarifa intrazona e do comércio compensado. Essa complexidade deveu-se ao modo como foi encaminhada a discussão especializada. Houve a preferência pela negociação extensiva a vários assuntos. As categorias do tipo de negociação servem para classificar as decisões, a partir do modo como são produzidas e servem de critério para a análise de decisões burocráticas no MERCOSUL.

A classificação das questões já está bastante completa. Como podemos analisar o padrão do processo decisório desenhado na política automotiva? Numa perspectiva descritiva, avalia-se que o processo decisório se desenvolveu em torno das questões citadas acima, que em sua maioria permanecem na agenda de negociação, durante os 13 anos analisados, e mais outras que desapareceram da agenda. Uma vez que existem interesses diversos e conflituosos operando a cada momento, a autonomia estatal fica limitada na formação da agenda. As questões excluídas e que são defendidas por certos grupos podem voltar modificadas, de modo que os grupos prejudicados desenvolvem formas de resistência, através de influência corporativa dentro do aparelho de Estado.

Por sua vez, os burocratas têm escolhas relativas a preferência de linhas de ação e a ênfase nos interesses de certos grupos. Os burocratas organizaram a base de afirmação da política de integração, alinhando as questões sobre regras de origem, sobre a TEC e a tarifa intrazona, consideradas o cerne do MERCOSUL, na fase de união aduaneira imperfeita. Elas são questões tratadas em muitos regimes, cuja ratificação se mostrou limitada no tempo, colocando um impeditivo para os negociadores. São as questões permanentes ou a emergência de novas que fazem os acordos e leis serem emendados ou renegociados? A redundância e a repetição são o quinhão da integração entre países em desenvolvimento ou é a emergência de novos assuntos?

Exploremos apenas a questão das regras de origem, porque a política de proteção e incentivo às indústrias nacionais lhe está estreitamente vinculada. Além disso, é uma questão que pode desaparecer do processo decisório, se os tomadores de decisão abrirem mão, por exemplo, da exigência de conteúdo local/regional, que é proibida pela OMC. O *local content* que obriga as empresas a comprarem produtos e insumos nacionais é um subsídio proibido (vermelho). Quando esse subsídio é instituído pelos países, existe norma na OMC que prescreve prazo rígido para ele acabar e existe uma via rápida (*fast track*) na solução de controvérsias relativa a essa prática. Com tantas restrições é possível que o índice de conteúdo local/nacional não seja utilizado daqui para frente pela normativa do MERCOSUL. Como alternativa ao índice de nacionalização, a OMC aceita em certos casos os índices de desempenho e de performance.

A imposição de atualizar ou adequar os seus pleitos às condições sistêmicas mais gerais, sob as quais se dá o exercício do poder global, é um problema para os países do MERCOSUL. A tensão na mesa de negociação remete-se ao fato de os países do MERCOSUL terem conquistado legitimamente o direito à *governabilidade*, mas estarem com pouca autonomia de *governança*. A variedade de interpretações relacionadas às questões permanentes da agenda desses países desqualifica problemas antigos. Além disso, não aprofundar a análise ou deixar de especificar as questões são o modo sintomático por que a mesa de negociação enfraquece mudanças sistêmicas.

O que ocorre com os *win-sets* quando essa e outras questões são tratadas é parte do problema, em longo prazo, da própria viabilidade da ratificação dos acordos e da posterior implementação da política. Se nos limitarmos à teoria de Putnam, a origem do problema pode ser que os representantes governamentais estão sem referências sobre o seu próprio *win-set* e o do seus pares. (O regime comum não foi aprovado em definitivo até hoje.) Os *win-sets* são os conjuntos de alternativas de acordos automotivos que podem ser ratificados pelos atores. A análise dos *win-sets* mostra o padrão dos atores vencedores e dos perdedores no processo decisório. Esta análise

desdobra-se na avaliação do poder, das coalizões, do comportamento dos atores e das instituições envolvidas.

Os principais atores privados são os empresários de autopeças, as montadoras, os sindicatos, os distribuidores e concessionárias e os consumidores. Os atores estatais são os Executivos e os Parlamentos. Cada um desses atores detém certo nível de poder. Normalmente, quanto mais poderoso economicamente o ator individual, mais independente ele é das representações coletivas. Assim, as montadoras, por exemplo, têm acesso direto às agências governamentais, não precisando da mediação da sua associação de classe, a ANFAVEA e a ADEFA. A autonomia que a concentração de poder confere ao empresário é constatada também nas negociações com os trabalhadores. As greves promovidas pelos sindicatos, consideradas o maior instrumento de pressão dos trabalhadores, são muitas vezes incentivadas pelos empresários, que concedem aumento de salário apenas para poder reajustar os preços dos produtos, com mais legitimidade diante do governo e da sociedade. Vale ouvir o mais experiente líder sindical brasileiro.

"LULA: nós mostramos aos trabalhadores que tanto fazia vir 50 mil pessoas ou apenas uma nas assembleias. O resultado era o mesmo dentro das normas legais, dentro das vias tradicionais de negociação. A gente queria provar que, mesmo que os trabalhadores não pedissem percentual, ele viria do mesmo jeito. Interessava à classe empresarial dar o reajuste porque o empresário iria repor esse reajuste no custo do seu produto. E tanto é verdade que o patrão dá reajuste mesmo quando a gente não pede. Quando nós não entramos com um processo de dissídio, eles entram. Eles que suscitam a gente." (Morel, 1989, p. 116)

Convém citar outro exemplo de como os trabalhadores têm dificuldade de convencer os empresários. Em 1988, não conseguiram impedir que uma grande fábrica de motores fosse fechada em São Paulo, mesmo enviando o presidente da CUT, o Vicentinho, à Detroit para negociar com o presidente mundial da Ford. O poder está mais concentrado nas mãos dos empresários do que na dos trabalhadores.

Auferir o poder individual de cada ator não é, entretanto, suficiente para explicar o seu comportamento e sua estratégia política. Além disso, existem contatos entre os atores em que se buscam aliados para fortalecer e legitimar as demandas individuais. Esses contatos acontecem em diferentes situações, como em festas, coquetéis, reuniões, seminários ou conversas informais.

Os atores articulam-se também de forma agressiva, fazendo campanhas na mídia, declarações críticas e até usando estratégias "maquiavélicas", como difamação, espionagem e uso do poder econômico (desde a sedução por presentinhos até a corrupção das autoridades). Basta lembrar de matérias de jornais que noticiam os carros que autoridades políticas ganham de montadoras.

Atores que não possuem esses recursos utilizam o elogio, a outorga de medalhas e títulos honoríficos para alcançarem suas metas. Podem também patrocinar estudos científicos que

redundem em benefício próprio. E o caso da FENABRAVE que pediu um estudo a especialistas sobre o abuso do poder econômico das montadoras. (wivw.fenabrave.com.br)

É importante dizer isso, pois o *win-set*, na maioria das vezes, nunca é um conjunto de vencedores passivos, a quem o negociador internacional contempla pela sua “sabedoria” e boa conduta moral. Vejamos alguns exemplos. O *win-set* do Brasil combinou, em alguns momentos, as montadoras e os sindicatos, quando foi elevada a alíquota de importação. Na Argentina, o *win-set* contou como vencedores as empresas de autopeças e sindicatos, no acordo para definir o índice de conteúdo local. Uma boa medida do nível de poder dos atores e da força da coalizão é o quanto as decisões contidas em acordos permaneceram lhes beneficiando ou foram modificadas para lhes satisfazerem ainda mais.

Considerando esses pontos, é preciso ser inteligente e escolher no processo decisório as decisões que mostram o flagrante da barganha entre os maiores e verdadeiros detentores do poder. Avaliam-se como auspiciosas as decisões relativas às cotas de importação, que servem de diagnóstico da posição ou do lugar do MERCOSUL no concerto das nações do mundo.

Nesta situação, o Brasil apareceu como nação perigosa (tem mais possibilidades de tomar-se uma superpotência). As limitações impostas à implementação de suas políticas de desenvolvimento do setor automotivo mostraram que os países reclamantes na OMC não têm disposição para franquear a entrada do país ao seleto grupo que está no centro do poder mundial. Ao mesmo tempo, não foi totalmente impedida a implementação da política automotiva, porque o Brasil soube aproveitar as divisões, os temores e as expectativas de negócios dos seus opositores.

No nível doméstico, o Brasil apresentou uma competição burocrática entre os seus Ministérios, apesar do Ministério das Relações Exteriores ter assumido e chefiado a defesa da posição brasileira na OMC. Os outros Ministérios deram suporte ao MRE e encabeçaram negociações domésticas e regionais. No momento em que o Brasil foi pressionado e se viu desafiado por todos os países reclamantes na OMC, as disputas burocráticas amainaram. Então houve solidariedade e cooperação entre as burocracias, que identificaram, de modo mais unânime, o regime automotivo brasileiro como representativo dos interesses nacionais.

Qual é o padrão existente em uma questão como o regime automotivo brasileiro? Não parece ser do tipo incremental, apesar de haver momentos em que decisões se aproximam desse modelo. Por exemplo, é um fenômeno tipificado pelo modelo incremental a prorrogação de cotas de importação de automóveis, para dezembro de 1999, pois o MICT preferiu repetir as decisões anteriores, mesmo quando a OMC não tinha prazo para exigir que o Brasil tomasse essa decisão. Não se encaixa, entretanto, no modelo incremental, a decisão de elevar para 70% a tarifa

extrazona no Brasil. A tendência era de redução das tarifas e a elevação foi abrupta. Também não é tipificado pelo modelo de Lindblom que a Argentina tenha decidido adotar salvaguardas em relação aos produtos brasileiros. Essa medida foi totalmente diferente das anteriores, e, portanto, não previsível pelo modelo de Lindblom. Poder-se-ia citar muitos outros exemplos.

Sustenta-se que o padrão decisório é produto do conflito. O paradigma do Estado unitário ou pluralista explica pouco o comportamento decisório das burocracias. O que é mais determinante do padrão decisório é como o conflito se instala na atuação dos atores burocráticos. Se não existe uma oposição internacional à política doméstica, a tendência é que as agências disputem e proponham caminhos diferenciados. O tipo de conflito molda o comportamento dos atores estatais, mas esses atores têm, em comum, a qualidade da negociação. Hirst e Lima (1990, p. 107) descobriram esse padrão num outro estudo de caso, a lei de informática. As autoras entenderam que:

"Situando-se na intersecção entre a economia política doméstica e a economia política internacional, o Estado e seus agentes estão em uma posição privilegiada no manejo e condução das relações externas, sejam estas relações de cooperação e conflito, nos planos bilateral ou multilateral. O modelo do Estado negociador parte da premissa de que a capacidade de negociação externa do Estado depende da capacidade deste conduzir um processo de negociação política entre os atores domésticos com interesses divergentes no plano internacional".

O conflito acontece também porque não há uma estrutura institucional que coordene as decisões muito espalhadas na máquina governamental², mas principalmente porque "um Ministério acaba querendo se sobrepor ao outro e atrapalha os interesses do país", segundo a Ex-ministra do MICT, Dorothea Werneck (GM, 10/08/98). O conflito foi um fator de modificação dos comportamentos burocráticos, perceptíveis na emergência de novos acordos. A pesquisa mostrou que os acordos foram reformulados não só por novas pressões e demandas dos atores, mas também devido às crises (a crise mexicana, asiática, a russa, a brasileira e argentina).

A teoria de Putnam é insuficiente para mostrar o que é mais determinante, o jogo de barganha ou as sucessivas crises financeiras. Putnam admite em seu modelo que esse dilema está ligado aos dois tipos de defeção perante os acordos. A defeção voluntária acontece no caso de os atores conseguirem mobilizar o negociador a desistir do acordo. Isso aconteceu, por exemplo, quando o Ministro Alcides Tápias suspendeu o *Acordo sobre Política Comum* celebrado com a Argentina, em junho de 2000. Por sua vez, a defeção involuntária ao acordo de Ouro Preto foi levantada pelo negociador brasileiro diante da crise mexicana, em 1995. A análise dos fatos mostrou portanto que as duas categorias de defeção aconteceram diante dos acordos.

Houve um problema de crise internacional e foi preciso modificar as regras. E o caso da defecção involuntária. Neste caso. as novas medidas tomadas são desvantajosas, porque o seu objetivo é sanar a crise imediatamente. Porém, o acordo anterior era vencedor, tinha conquistado o "eleitorado" (a *constituency*). Esse eleitorado pressiona para a reabertura da negociação que. somente apos o abrandamento da crise, tem condição de retomar, em grande parte, as bases do antigo acordo.

Quando o ambiente internacional propicia condições satisfatórias de renegociação, acontece a defecção voluntária diante do acordo feito para sanar a crise. Os atores organizam-se para defender os seus interesses, mas não existem garantias de que o acordo que surja dessa negociação seja apenas uma reedição do acordo anterior à crise. Os interesses e expectativas envolvidos podem ter sido modificados pela crise, de modo que a configuração do *win-set* tenha sido alterada. O acordo novo atende ao eleitorado reorganizado e a ratificação será ameaçada se uma outra crise estourar.

A tarefa de "acalmar" os mercados não e parte da politica setorial automotiva. O fato das regras serem modificadas *ad hoc* demonstra que existe uma influência de outras políticas sobre a política automotiva. São as políticas econômicas de estabilização. A política cambial, por exemplo, modificou completamente os efeitos da política automotiva em 1999. A desvalorização do Real causou um desfecho sintomático à balança comercial da indústria automotiva e possibilitou a redução da tarifa de importação de automóveis.

Tabela 9
Alíquota de importação de automóveis

Ano	1990	1991	1992	1992	1993	1994	1995	1995	1997	1988	1999	2000
Mês	outubro	fevereiro	janeiro	outubro	junho	outubro	Fevereiro	Março	janeiro	janeiro	janeiro	janeiro
Tarifa (%)	85.00	60.00	50.00	40.00	35.00	20.00	32.00	70.00	63.00	49.00	35.00	35.00

Fonte: ABEIVA

² Cinco Ministérios tratam da negociação relativa ao comércio exterior: Fazenda, Planejamento, Indústria, Comércio e Turismo, Relações Exteriores e Agricultura e Meio Ambiente.

Tabela 10

Balança Comercial (US\$ milhões FOB)

Exportações veículos			Importação Veículos		Saldo Comercial
Ano	Valor	Var %	Valor	Var%	Valor
1990	961	-	26	-	935
1991	940	-2.20	165	540.88	775
1992	1.766	87.88	312	89.09	1.454
1993	1.703	-3.56	799	155.99	904
1994	1.734	1.83	1.769	121.48	(35)
1995	1.299	-25.09	3.857	118.06	(2.558)
1996	1.504	15.79	2.068	-46.38	(564)
1997	2.867	90.59	3.408	64.74	(541)
1998	3.188	11.20	3.794	11.34	(606)
1999	2.106	-33.94	1.782	-53.03	324
2000	2.316	9.97	1.164	-34.69	1.152

Fonte: MICT

A política automotiva é suscetível tanto às mudanças internacionais quanto da conjuntura doméstica. Não é preciso desenvolver o argumento, analisando em termos econômicos como essas tabelas interagem. Basta constatar que o grande déficit de 1995 mostra que o governo brasileiro tinha mesmo uma ameaça ao equilíbrio das contas, podendo o desequilíbrio gerar uma crise cambial. Ou seja, a defesa de um acordo que satisfaz a *constituency* (o regime automotivo brasileiro atendeu aos interesses domésticos) pode ser também um motivo gerador de crise (a suspensão das cotas foi decidida na OMC favorecendo os países reclamantes). A defecção voluntária diante do regime automotivo foi um trunfo para o Brasil ganhar tempo (pedido de *waiver*). O fato de retomar as negociações do regime mostrou que a defecção voluntária se mistura com a involuntária, pois o pedido de *waiver* não expressava a vontade verdadeira do negociador brasileiro.

Determinar o comportamento dos atores a partir das mudanças nos acordos possibilita apreender apenas uma parte do que é visível nesse comportamento. E preciso levar em conta também mudanças que se processam para além do nível negociador.

Tullo Vigevani. no seu artigo "MERCOSUL: interesses e mobilização sindical" (Vigevani, 1996). mostra que os empresários do setor automotivo, com gradações, perceberam a política de integração como favorável, apesar de manifestações, em que se reclamava, inicialmente, da pouca

abertura para participação empresarial no processo decisório. Neste particular, como foi a participação dos empresários do setor automotivo no processo decisório?

Os empresários mantiveram uma postura de defesa estrita de seus interesses particulares e a sua falta de tradição para ajudar a solucionar os conflitos distributivos na sociedade é explicativa de sua relação clientelista com o Estado. Os setores empresariais automotivos da Argentina e do Brasil mantêm basicamente uma relação corporativa com o Estado. A questão do corporativismo deve ser entendida como a constituição de um espaço quase-público, cujas fronteiras entre o público e o privado não são claras.

E certo que surgiram importantes associações empresariais, que se estruturaram para além do modelo corporativo. No Brasil, os estudiosos detiveram-se especialmente no caso da Câmara Setorial Automotiva que foi uma instituição mediadora que abandonou o corporativismo tradicional. A câmara setorial foi um avanço em relação ao modelo corporativo, pois os empresários aceitaram reduzir as margens de lucro e criar programas conjuntos com os trabalhadores. Ambos conseguiram superar a visão de que a ação corporativista se contrapunha à ação de classe, e de que os empresários eram os atores egoístas e os trabalhadores, a consciência histórica altruísta.

A tradição sindical militante legou-nos uma imagem do corporativismo como atraso. É curioso que justamente no meio sindical o corporativismo foi muito necessário para que os trabalhadores obtivessem melhores resultados em sua luta. Também foi curioso que o breve período de funcionamento da câmara setorial não se desdobrou em novos modelos facilitadores das negociações. A câmara setorial foi uma tentativa de unir classes criticando o individualismo capitalista. O casamento dessas classes não durou muito, porque o que lhe sustentava não eram ideais elevados, mas a busca de solução rápida em meio à calamidade e ao desgoverno do Estado.

Depois da Câmara Setorial houve toda uma rearticulação do empresariado do setor automotivo. Aperfeiçoaram-se os mecanismos de representação empresarial, apesar da ANFAVEA e da ADEFA continuarem a defender os interesses das montadoras. As demandas do setor de autopeças e dos importadores encontraram apoio nas Confederações e Federações de empresários. A principal evolução dos empresários foi em termos de refinamento das informações e criação de mesas públicas de debate como foi o *World Economic Forum*. Nesse encontro houve o estreitamento dos vínculos das lideranças dos empresários com a tecnocracia. Vale destacar que os modelos antigos, segundo os quais os empresários fazem suas demandas ou representação de interesses, permaneceram, ainda que reformados. Os empresários continuaram valendo-se do artifício das matérias pagas nos jornais e de propaganda em rádio e TV.

Os empresários da indústria automobilística foram atores solicitados na integração e conseguiram obter das burocracias um regime especial, o acordo de Ouro Preto, quando a união aduaneira foi criada. Na verdade, é preciso salientar que houve uma forte atividade lobista que visou à obtenção dessa legislação e de outras posteriores.

Segundo a entrevista de Pinheiro Neto, presidente da Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), a revista *Isto É*, em dezembro de 1999, a indústria automobilística fazia, até o início da década, muita atividade lobista junto ao Executivo e aos Parlamentares ideologicamente afinados. Hoje em dia, Pinheiro Neto diz que a ANFAVEA prefere outras alternativas como a busca de soluções através de negociação conjunta entre montadoras, fornecedores de autopeças, concessionárias e sindicatos.

Pinheiro Neto quer dizer que, com as incertezas no modelo de política externa brasileira, os empresários começaram a se mobilizar mais na atividade negociadora, em ações que muitas vezes prescindem da chancela governamental. Os empresários em momentos de crise negociam acordos privados e adaptam-se às novas condições do mercado. Naturalmente, as empresas transnacionais que têm filiais tanto na Argentina como no Brasil encontram mais facilidades de adaptação. No mais, a declaração de que não fazem lobbies não procede, pois os empresários são chamados até pelos representantes governamentais para participarem do processo decisório. As idéias ou declarações são importantes, mesmo que se sustente que é de acordo com os interesses que avaliações parciais de política são forjadas.

Além disso, não é novidade que as indústrias automobilísticas têm pouco incentivo para sacrificarem-se em prol dos interesses da sociedade como um todo. Elas são mais voltadas para a redistribuição, aumentando mais a sua participação na renda, com maiores margens de lucro. Elas podem também aumentar o seu lucro, se houver incremento da produção na sociedade como um todo, mas essa alternativa é mais complicada de ser implementada, mesmo por grandes corporações. Essa alternativa não costuma, entretanto, ser publicamente rechaçada, pois ela é o trunfo dos empresários, que usam de certa dissimulação na negociação com a sociedade. A prioridade do empresário é aumentar a produtividade em sua fábrica. Isso não é incomum no sistema capitalista de produção. É interessante que as montadoras, em particular, procuraram aumentar a produtividade através da produção globalizada. Essa técnica de produção é factível, desde que haja a “cooperação internacional”.

Desde David Ricardo, já se sabe que a introdução de uma máquina na economia não é um puro ato de inovação, pois exige a convergência de determinadas condições para justificá-la econômica e juridicamente. Tanto é assim que muitos decênios depois da aparição da produção

em massa de automóveis. ainda existe a produção artesanal em alguns nichos, como Cuba. A produção em massa de automóveis foi viável em países subdesenvolvidos quando sua a instalação foi permitida e quando “os salários alcançaram determinado nível, o que pressupõe para o conjunto da economia certo avanço na acumulação de capital” (Furtado. 1983, p.47).

A produção em massa e a sua expansão exigiram um grande numero de regras. O regime automotivo comum está entre essas regras. É interessante que ele é polêmico até entre as montadoras. Trata-se do problema de que as preferências dos grupos políticos se diferenciam de acordo com as perdas e ganhos em cada arena. No caso das organizações empresariais do setor automotivo, a variedade de preferências é um ponto que precisa ser considerado. Uma variedade grande de preferências desarticulou esses grupos, na medida que a variedade contraria o seu projeto de unificar as propostas em busca do bem coletivo, como o regime automotivo comum. Com efeito, essa variedade de preferências dos empresários complicou a criação do regime automotivo, porque havia a divisão entre montadoras instaladas e as *newcomers*. Elas articularam a defesa de seus interesses, mas o resultado foi mais favorável às montadoras *newcomers* (conseguiram romper o cartel e produzir no mercado brasileiro).

Por outro lado. como foi a participação dos atores sindicais? Os sindicatos empreenderam lutas para manter uma interlocução com os atores empresariais e governamentais. As lutas sindicais foram bastante variadas e foram alvo da resistência e repressão empresarial. A participação dos sindicatos foi mais difícil, pois os mesmos defrontam-se com mudanças qualitativas e quantitativas em sua base de sustentação. As transformações incidem sobre os salários, sobre as estruturas organizacionais da fábrica, exigindo maior qualificação do trabalhador Tudo isso afeta a disposição para a ação coletiva.

Sob a pressão das demissões e a redução dos níveis de emprego no setor automotivo, as greves tomaram-se cada vez um instrumento reivindicativo mais raro. Em termos de integração automotiva no MERCOSUL, os trabalhadores afetaram as negociações, mas com menos impacto do que eles almejavam. O obstáculo maior à atuação sindical é a consolidação de uma rede de informações e a mobilização dos trabalhadores. O desafio sindical é de fortalecer a sua presença nas unidades produtivas em que atua e de organizar a interação com outras unidades locais e regionais, através de conhecimento de nível técnico e científico e através de quadros militantes.

A câmara setorial no Brasil foi uma tentativa de organização ampliada, mas em que não se conseguiu negociar no nível regional. Não se pode desmerecer os esforços empreendidos na câmara que resultaram em novas bases de negociação. A câmara setorial foi bem sucedida, porém teve vida curta, devido à pressão resultante de novo modo de produção globalizada. A articulação

deste modo de produção alterou as relações entre capital e trabalho, sob diversos aspectos, que escapam aos objetivos desta dissertação. De todo modo, os regimes automotivos foram alvo do protesto sindical, toda a vez quando esse ator percebeu neles as condições propiciadoras da instalação do modo de produção do carro mundial dentro da fábrica.

Sob outro ponto de vista, os regimes automotivos foram objeto de divergências também entre os negociadores governamentais em momentos críticos e a pressão difusa dos grupos de interesse empresariais tumultuou o processo decisório. O caso do setor automotivo parece ser bastante paradoxal. A tradição das zonas de livre comércio e as uniões aduaneiras têm a característica de adaptarem-se a países de grau de desenvolvimento similar. Não é o caso do MERCOSUL.

Ao mesmo tempo, a "corrupção" ou envelhecimento acelerado dos acordos demonstra a vulnerabilidade das nações sul-americanas. Não se trata apenas do problema das crises econômicas e financeiras. As empresas transnacionais da indústria automobilística buscam garantir condições privilegiadas para elas mesmas. Os conglomerados transnacionais visam muito menos o resultado da formação de um espaço unificado do que a ideologia do *laissez-faire*.

O problema de envelhecimento dos regimes pode ser de outra natureza também. É preciso considerar, como muitos analistas defendem, se a implementação está emperrada porque os órgãos do MERCOSUL são muito contaminados pela estrutura decisória nacional. Definidos os interesses comunitários, em nível burocrático, esse problema será sanado?

Em entrevista concedida logo após a reunião de Ouro Preto (1994), o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, foi perguntado se existe algum estudo para saber se o Brasil perde ou ganha com o MERCOSUL. Respondeu que "não especificamente, mas há estudos que relacionam as exportações a criação de empregos". A declaração pode ser um vexatório reconhecimento da desinformação do Ministério, mas é também um alerta para o tipo de mentalidade integradora.

Não se pergunta se existem estudos que mostram se o MERCOSUL perde ou ganha com o Brasil, com a Argentina, etc. Aliás, se o MERCOSUL perde com instituições muito permeáveis à ingerência de que "nenhum setor da economia brasileira saiu perdendo com o MERCOSUL". Na grande imprensa já foi noticiado que "Mercocratas driblam litígios". As áreas de litígios foram dribladas, mas também não foi implementado até agora o mercado comum. O MERCOSUL então é também uma armadilha que os governos usam para deslocar o foco das demandas da sociedade para uma instância superior?

Os centros de decisão burocrática estão admitindo que os progressos do movimento integracionista continuarão a ser lentos, enquanto o planejamento econômico não for instrumento

eficaz de política no plano nacional. E a idéia da coordenação de políticas macroeconômicas. Resta saber se os "Chicago-boys" orientados por Milton Friedman vão continuar a derrubar "Allendes", pois também aqui como no Chile eles tornaram-se uma espécie de "vanguarda" de um importante setor da burguesia que defende as políticas de estabilização.

Ademais, pode ser que a argumentação esteja indo para o lado errado. Caberia agora desviá-la mais. Pretende-se tratar de outros pontos que não tem a ver diretamente com o problema dessa dissertação, mas que dizem respeito aos efeitos do processo decisório e que podem ser discutidos, dado que as relações internacionais são multidisciplinares. Além disso, esse desvio de rota pode servir para inspirar futuras pesquisas.

Vale a pena trazer à baila uma questão que Paulo Schilling coloca em seu livro e que merece toda a atenção, pois diz respeito ao próprio significado da integração:

"as empresas transnacionais, que controlam os setores mais dinâmicos e lucrativos de nossas economias, se interessam _ e muito_ pela eliminação das fronteiras econômicas, pela integração regional. Com isso poderão racionalizar a exploração: em vez de manterem uma sucursal em cada país, ficarão somente com uma no país que apresentar as melhores condições, exportando os seus produtos para os demais países-membros. Já vimos a estratégia do imperialismo no passado: Dividir para explorar melhor. A de nossos dias é integrar para explorar melhor". (Schilling, 1992. p.108)

Schilling coloca a questão pela ótica do imperialismo capitalista. Entretanto, a questão parece ser maior. Trata-se da própria lógica da integração. Os setores menos competitivos são protegidos até que chegam a um beco-sem-saída: ou se adequam às condições de concorrência ou são convertidos. O problema é que a integração toma os países mais especializados, pois as vantagens que certa região apresenta fazem dela o destino lógico dos investimentos regionais ou transnacionais.

A questão da integração passa a ser a da exploração capitalista e a da definição de quais são as especializações que interessam aos países. No caso do Brasil, um país que têm recursos naturais, mão-de-obra, capitais e tecnologia, as especializações não são uma decorrência da aplicação de abstratos critérios logísticos. Elas resultaram muito mais da estratégia formada a partir do processo decisório político, que se apropria dos critérios para afirmar-se. Assim, Getúlio Vargas decidiu construir siderurgias no sudeste do país, não apenas porque Minas Gerais produzia minério de ferro, mas porque as siderurgias ficavam menos vulneráveis a uma suposta guerra com a Argentina (caso da localização delas no Rio Grande do Sul, estado natal do Presidente).

A Ford foi para a Bahia, não só porque houve avaliação positiva em termos de custo benefício, mas porque houve uma estratégia política que atraiu a montadora através de incentivos. A questão da exploração capitalista precisa ser alçada para a do problema da especialização. Os países

subdesenvolvidos foram especializados em função de atender as necessidades e a formação produtiva dos desenvolvidos.

Por isso, é correto afirmar que o progresso tecnológico no Brasil serviu mais para modernizar os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos. (Furtado, 1978, p. 11) Os processos produtivos que existiam na indústria automobilística ficaram arcaicos, quando a demanda por produtos de maior qualidade ficou evidente. (Lembrem-se de que já foi dito que “os carros brasileiros são carroças”) Então o Brasil passou para o caminho de redefinir a industrialização. A Argentina também, só que com grau elevado de esforço de reconstrução.

Agora assistimos ao processo lógico do debate com a teoria de Putnam. Vale a cooperação e a aprovação dos acordos internacionais, se acontecem porque cabe aos países subdesenvolvidos se submeterem à divisão internacional do trabalho? A estratégia das empresas transnacionais é transformar o MERCOSUL em produtor de certos modelos, principalmente os populares e importador de modelos mais sofisticados, que não têm escala de produção na região. Claro que essa estratégia é adaptável às conjunturas e aos percalços regionais. As empresas transnacionais podem até lucrar mais com a integração, mas está dentro da estratégia de exploração os países subdesenvolvidos tomam-se fornecedores de produtos montados industrialmente e que convém aos grandes centros consumidores?

Numa integração regional, não ficam *sub judice* as estratégias de cada país, inclusive os que estão de fora. Construir um bloco com nova organização política traz, para o sistema político, uma dialética na perda da soberania e no reforço de cada membro. A integração funciona não porque os benefícios foram distribuídos equitativamente. Isso não acontece nunca, nem se observando os indicadores em um dado momento, nem em uma linha temporal, mas porque existe uma estratégia de fortalecimento do bloco inteiro através do fomento às vocações, propiciando estímulos suficientes e recebendo demandas novas.

Caberia perguntar como são reveladas essas vocações e por que elas são ou não bem sucedidas. Seria importante considerá-las não em abstrato, mas à luz das questões (*issues*) que são expostas e discutidas na política automotiva. As questões que versam sobre a abertura comercial eram um tema caro ao Brasil. Na CPI do setor automotivo em 1989, os Senadores recomendam ao país "a abertura do mercado nacional para a aquisição de veículos e peças produzidos no exterior, a fim de estabelecer o equilíbrio do mercado setorial". Propostas para essa abertura ocupam o processo decisório da política automotiva, desde 1988.

Outra questão que era debatida nesta época e que desaparece do processo decisório a partir do acordo de Ouro Preto é a questão da otimização da produção e a redução dos custos das empresas.

Será que a retirada da questão se deveu a pressão dos combativos sindicatos e/ou porque o governo entendeu que não lhe cabe regular a respeito desta questão⁰ E interessante que também na CPI houve uma conclusão que considerou ser "impossível chegar a um acordo metodológico a respeito de custos futuros entre órgãos controladores de preço e os fabricantes". Naturalmente, o ambiente nacional favorecia esse pensamento. Havia inflação de mais de 1.000% no ano de 1989 e devido ao descontrole tributário chegou-se a cobrar 62% de imposto sobre o preço do automóvel, no mesmo ano. A sociedade já estava depauperada, pois já havia sido cobrado absurdos 200%. em julho de 1986 (contando o depósito compulsório), segundo o próprio relator da CPI (Carvalho. 1989, p.9).

Vale a pena investigar outras questões que sempre estiveram, ainda que enviesadas, presentes no processo decisório. A negociação do MERCOSUL com outros blocos comerciais, como a ALCA, favoreceu que os EUA flexibilizassem sua postura, a princípio rigorosamente contra o regime automotivo brasileiro. O Brasil foi identificado como o principal país que era contra a antecipação da ALCA. (Santana. 2000) Não foi coincidência que em janeiro de 2001, o México e os EUA se tomaram, respectivamente, o 2º e o 1º destino das exportações de automóveis brasileiros, superando a Argentina (Gazeta Mercantil, 5/3/2001, p.A-7).

Um documento do influente Conselho de Relações Exteriores dos Estados Unidos afirma que o Brasil está a meio caminho de entrar para o Primeiro Mundo. "O Brasil é a terceira maior democracia do mundo. É a maior potência entre os países em desenvolvimento, com uma economia duas vezes maior do que a Rússia e quase do tamanho da China" (Veja, 21/2/2001, p.44) Nessa conjuntura, o MERCOSUL não pode mais ser desconsiderado na disputa pelo poder global.

Particularmente, o Brasil não pode ser desconsiderado, pois a indústria automobilística mostrou que o país é o receptor natural do aumento das economias de escala. Assim, a preferência política das montadoras é pelo Brasil no MERCOSUL, como mostrou a dissertação de João Paulo Veiga:

"Nesse ambiente, a proteção transforma-se em promoção das exportações, porque as empresas que dependem de economias de escala podem capturar uma parte maior do mercado permitindo assim a queda nos custos de produção e conseqüentemente, maior rentabilidade'. Nesse caso, a decisão de onde produzir e de por onde exportar se orienta ao país de maior demanda doméstica, aquele que exibe um mercado consumidor mais vigoroso". (Veiga. 1999, p.221).

Se esta ilação está correta, não parece irreal o objetivo da política automotiva consubstanciado na declaração de José Botafogo Gonçalves. O Itamaraty quer transformar o Brasil em uma plataforma exportadora de automóveis para o mundo todo. Cabe, no entanto, perguntar se esse

objetivo e consistente com as intenções comerciais das montadoras e suas empresas de autopeças que podem estar interessadas no Brasil e no MERCOSUL por razões diversas.

Vale especular se essas razões seriam as seguintes. A motivação é o interesse em produzir no mercado de um país "a meio caminho do Primeiro Mundo"? Ou é o reduzido custo de produção doméstica, seja pela consequência da recente desvalorização do Real frente ao dólar, seja pela abundância de matérias-primas locais e mão-de-obra, que favorecem elevados benefícios para o setor?

Por outro lado, se o custo da produção de componentes no Brasil e na Argentina cair, pode haver condições favoráveis para aumentar a exportação. Essa consequência reforça a intenção do governo brasileiro expressa pelo Embaixador Botafogo. Qual seria a reação dos países produtores de automóveis a essa intenção? Seria o fechamento de seus mercados?

Convém polemizar com as pretensões de Botafogo, trazendo à cena especialistas, como Paul Krugman. Este entende que é refutável, tanto pela teoria quanto pelos dados, que a competição do Terceiro Mundo represente um grande problema para os países avançados (Krugman, 1997, p.64). Esse autor acredita que o fechamento do mercado dos países desenvolvidos ao Terceiro Mundo não se justifica pelo argumento do *dumping social*, ou seja, pelos baixos salários pagos no Terceiro Mundo. Para Krugman este argumento é protecionismo disfarçado, pois quando há aumento da produtividade ocorre reajuste de salários. Não convém desenvolver todo o argumento de Krugman, pois neste particular, interessa saber como será o desempenho dos negociadores do MERCOSUL nas organizações reguladoras do comércio.

O estudo realizado mostrou que o MERCOSUL é um bloco de integração que atrai e ao mesmo tempo incomoda o seleto grupo de países desenvolvidos. O Brasil é hoje o 2º receptor de investimentos externos produtivos entre os países em desenvolvimento, mas enfrenta obstáculos para conquistar os mercados. A indústria automobilística elegeu o MERCOSUL como a região do mundo mais favorável aos investimentos. O Brasil saltou para a 9ª posição entre os produtores de automóveis.

Não é fácil competir no mercado internacional devido também a outros problemas. A Argentina passa por uma crise, porque seu desempenho exportador e comercial ficou enfraquecido por uma política cambial atrelada ao dólar. Ademais, a Argentina tem em proporções diferentes o problema da escala que Paraguai e Uruguai têm diante do Brasil. A resolução da desarmonia, da desigualdade de escala e de oportunidades entre os sócios do MERCOSUL é um dos problemas mais graves do bloco.

Os benefícios da integração acabam concentrando-se no Brasil quando são distribuídos entre os países. Esse problema revela também o enorme esforço que os outros sócios têm feito para participar plenamente do processo de integração. O problema é que o enfoque neoliberal para a integração entre países em desenvolvimento aprofunda esses desequilíbrios, pois favorece quem dispõe de mais vantagens comparativas. A liberalização comercial pura e simples tem um efeito de aumentar as disparidades. (Vaz, 1987)

O interessante da política automotiva é que ela rompe com o enfoque neoliberal. Em 1995, o regime automotivo brasileiro redefine a abertura comercial e eleva as tarifas de importação de automóveis. Depois, em nova versão do regime o mercado é aberto novamente para captar investimentos no exterior. Quando expiram os regimes nacionais, a Argentina busca proteger as suas empresas de autopeças, através do Decreto 660 e depois pelo acordo de Florianópolis. Ela desiste de manter essa proteção, porque perde os investimentos e ocorrem transferências de empresas para o Brasil.

A política setorial automotiva traz uma dinâmica entre a questão da abertura comercial, as regras de origem (índice de nacionalização) e a TEC que flexibilizam tanto o paradigma protecionista quanto o neoliberal. Helton Santana aponta que a política externa desde o fim da década de 80 não tem um paradigma definido. A posição negociadora até os anos 80 consistia na defesa do modelo de economia protegida. Diante desse modelo fixo, no passado, os empresários tinham menos interesse em participar das negociações comerciais, já que incorriam em custos de ação coletiva. (Santana, 2000, p.92)

Com a emergência do modelo neoliberal, ocorre uma competição de paradigmas, já no governo Collor. Na Argentina, esse modelo neoliberal tem mais força, porque os empresários criticam o retrocesso na industrialização ao fim da década de 70. O paradigma da política automotiva não é uma simples fusão dos paradigmas competidores. É a criação de um modelo que exige a participação dos setores sociais, para que o desempenho do negociador seja representativo e eficiente. Os próprios negociadores reclamaram na OMC que "importava era a presença de um setor empresarial ativo, para repassar ao governo os seus pleitos, que serão defendidos pelos representantes brasileiros na OMC" (GM, 10/08/98) Os empresários importam na negociação, e as listas que enviam de suas mercadorias são essenciais para a formação da posição do MERCOSUL e do Brasil, ainda porque esta posição está mais afetada pelas novas instituições globalizadas.

Se o paradigma da política automotiva está se impondo como preferencial na política externa, ainda falta muito para haver a sua universalização. O embaixador Rubens Ricupero afirmou que

nos quatro anos em que serviu em Genebra só recebeu duas visitas de missões empresariais brasileiras, uma da indústria têxtil e outra da Sadia. Ao mesmo tempo, a cada duas semanas, tinha o seu tempo tomado por empresários japoneses, americanos e europeus, que vinham debater e influenciar as negociações que interessavam a eles. (GM. 10/08/98)

Não é deduzido do estudo realizado nesta dissertação, se o paradigma que exige a participação na negociação vai se impor na política externa brasileira e na do MERCOSUL. Existem custos elevados para que outros setores alcancem o nível de participação que o setor automotivo já obteve. Os canais criados pelo setor estão consolidados para acessar as burocracias. Arrisca-se a levantar a hipótese de que se os setores produtivos e sociais não conseguirem a necessária participação no MERCOSUL, este último pode terminar como as outras experiências de integração na América Latina, cada vez mais esvaziado e sem condições de legitimação e de operação. O fim do MERCOSUL pode acontecer mesmo admitindo que implica em custos significativos tanto em termos comerciais quanto político-estratégicos.

VI)Referências Bibliográficas

1. ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*, São Paulo, Ed. Saraiva. 1988
2. ALMEIDA, Paulo R., (coordenador), *MERCOSUL: legislação e textos básicos*, Senado Federal. Brasília. 1992
3. *Anuário estatístico da indústria automobilística brasileira*, Anfavea. São Paulo, 1999
4. *Anuário estatístico da indústria automobilística brasileira*, Anfavea, São Paulo. 2000
5. ARAÚJO JR., José T., “Proteção à indústria automobilística na Europa e no MERCOSUL”, In: *Revista de economia política*. Vol 18. NP 4 (72), outubro/dezembro 1998
6. ARBIX. Glauco. *A reestruturação produtiva e o surgimento de um novo estilo de ação sindical na industria automobilística*, FGV, Relatório 13, 1996
7. BASSO. Maristela (org), *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros*, Porto Alegre, Livraria da Advogado, 1997
8. BATISTA. Luiz O.(coord), *MERCOSUL, a estratégia legal dos negócios*, Maltese,
9. _____, *MERCOSUL: das negociações à implantação*, São Paulo. LTr, 1994
10. *Boletim de integração Latino-Americana*, N² 14, julho/setembro, Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 1994
11. *Boletim de integração Latino-Americana*, N² 15, outubro/dezembro. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 1994
12. *Boletim de integração Latino-Americana*, 16, janeiro/abril, Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 1995
13. BRANDÃO. Antônio S. P., PEREIRA, Lia V., *MERCOSUL, perspectivas da integração*. Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998
14. CALDEIRA, Vanessa Lima, *A Política industrial do setor automotivo pós 90*, Monografia para obtenção de título de Bacharel. UFMG, Belo Horizonte, 1997
15. CARDOSO, Regina L. S., *Autonomia do Estado versus mobilização dos atores privados: cis policy networks e a política industrial no Brasil 1985-1992*, Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília. 1994
16. CARDOSO. Fernando H., *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, São Paulo, Difel. 1964

17. CARVALHO. A . PARENTE. M., LERDA. S., MIYATA, S., *Impactos da integração Comercial Brasil- Estados Unidos*. Texto N° 646. Brasília. IPEA. 1999
18. CARVALHO, Gomes. (Relator) *O que ocorre na indústria automobilística nacional*, (CPI- Indústria Automobilística), Senado Federal. Brasília. 1989
19. CASELLA, Paulo B.. *MERCOSUL: exigências e perspectivas- integração e consolidação do espaço econômico 1995-2001-2006*. São Paulo. Ltr. 1996
20. CERVO, Amado Luís, "Relações Internacionais do Brasil", In: CERVO, Amado Luís (org.), *O desafio internacional*, Brasília, Ed.UnB, 1994
21. CHALOULT, Yves. ALMEIDA. Paulo Roberto, *MERCOSUL, NAFTA e ALCA: a dimensão social*. São Paulo, LTr, 1999
22. ._____, "Transnacionalização das práticas sindicais no MERCOSUL". In: *Política Comparada*. V.I. N°1. Brasília. 1997
23. CHOMSKY, N., SANTOS. T. & ASSMANN, H., *A trilateral, nova fase do capitalismo mundial*, Petrópolis. Vozes, 1979
24. CLARKE, Michael, WHITE, Brian, *Understanding foreign policy, the foreign policy systems approach*, Hants. Edward Elgar, 1995
25. COMIM, Alvaro A., OLIVEIRA, Francisco (orgs.), *Os cavaleiros do antiapocalipse*, São Paulo, ed. Entrelinhas. 1999
26. COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, *MERCOSUL, legislação e textos básicos*, Brasília, Senado Federal, 2000
27. *Desempenho do setor de Autopeças*, ABEPEÇAS/SINDIPEÇAS, São Paulo, 1999
28. DRUMMOND, Maria Cláudia, *O MERCOSUL e a articulação de atores sociais, o caso brasileiro (1991-1994)*, Dissertação de mestrado, UnB, Brasília, 1995
29. DUNLOP, John T. & CHAMBERLAIN, Neil W., *Fronteiras da negociação coletiva*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1964
30. EASTON, David (org.), *Modalidades de análise política*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970
31. ._____, *A systems analysis of political life*, John Wiley & Sons, New York , London, Sydney, 1965
32. ._____, *The political system*, Alfred A Knopf, New York, 1953
33. ._____, *A framework for political analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1965
34. EMBAJADA ARGENTINA EN BRASIL, *Argentina-Brasil, comercio, inversiones e integración física*, ed. Prática, Brasília, 1995

35. FLORENCIO. Sérgio Abreu e Lima. ARAUJO. Ernesto Henrique Fraga. *MERCOSUL Hoje*, São Paulo. Ed. Alfa Ômega, 1996
36. FURTADO. C.. *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro. 1991
37. _____. *Brasil, a construção interrompida*, Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1992
38. GERNER. Deborah J., "Foreign policy analysis: renaissance, routine, or rubbish?" In: CROTTY, William (ed.), *Comparative politics, policy, and international relations*, Evanston, Illinois. Northwestern University Press. 1991
39. GOUNET, Thomas, *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*, Boitempo, São Paulo, 1999
40. *Guia prático dos acordos internacionais assinados pelo Brasil no âmbito da integração regional MERCOSUL ALADI*, Nº 2, São Paulo. Coleção Comércio Exterior & MERCOSUL, 2000
41. HAGENAUER, L., BAHIA, L., CASTRO, P., RIBEIRO. M., *Evolução das Cadeias Produtivas brasileiras na década de 90*, Texto n- 786. Brasília. IPEA, 2001
42. HIRST, Mônica & LIMA, Maria Regina Soares S. de, "Crisis v toma de decision en la política exterior brasilena: el programa de integración Argentina/Brasil y las negociaciones sobre informática com Estados Unidos", RUSSELL, Roberto (org.), *Política exterior y toma de decisiones en America Latina*, Buenos Aires, Riari/Grupo Editor Latinoamericano, 1990
43. HEDBERG, Hakan, *O desafio japonês*, Lia Editor S. A, Rio de Janeiro, 1970
44. <http://www.abeiva.com.br>
45. <http://www.afac.com.ar>
46. <http://www.anfavea.com.br>
47. <http://www.adefa.com.ar>
48. <http://www.aladi.org>
49. <http://www.brazil.gov.br>
50. <http://www.mercosul.gov.br>
51. <http://www.midic.gov.br>
52. <http://www.mre.gov.br/webgetec/bdmsul/transica/inicio.htm>
53. <http://www.mre.gov.br/siteunir>
54. <http://www.oas.org>
55. IANNI. *A nova divisão internacional do trabalho*, In: "Concurso Fiscal do Trabalho, Economia do Trabalho, Belo Horizonte, 1998

56. *Intercâmbio Comercial Brasil x MERCOSUL*. janeiro/dezembro. Ministério da Indústria Comercio e Turismo. Rio de Janeiro, 1994
57. KING, Gary, KEOHANE. Robert & VERBA, Sidney, *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*, Princeton, Princeton University Press, 1994
58. KRASNER, Stephen, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables" In: KRASNER. Stephen, *International regimes*, Ithaca. Cornell University Press, 1995. p. 1-21
59. KRUGMAN, Paul, *Intemacionalismo Pop*, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1997
- 60 KUCINSKI, B , *O que são multinacionais?*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1981
61. LACOMBE, Marcelo B., *Declínio do Estado? A política da indústria automotiva no Brasil e no México*, Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília, 1997
62. LESSA Antônio Carlos, "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais", In: *Revista brasileira de política internacional*. julho de 1998
63. LIMA Maria Regina S., "Instituições Políticas Democráticas e Política Externa Brasileira", In: *Política Internacional e Comparada: Perspectivas Recentes no Brasil*, Novembro de 1999, no prelo
64. _____, ""Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasilena", In: *America Latina Internacional*, v.1 (2), Outono/Inverno, FLACSO, 1994
- 65 LINDBLOM, C ., *O processo de decisão política*, UnB, Brasília, 1981
- 66 . _____, "The science of 'Mudling through " , In: *Public administration review*, Vol. XIX, primavera. 1959
67. LOWI, Theodore J., "American business, public policy, case-studies, and political theory", In: *World Politics*, Vol. XVI, Nº 4, 1964, pp.677-715
68. MENDONZA, Rodrigues M., "Por uns vision mas amplia y positiva de MERCOSUR", In: *SELA*. Nº 49, jan/mar 1997
69. MARTINEZ, Eugênio E. E.. *Brasil y Argentina en el MERCOSUR*, Dissertação de Doutorado, FLACSO/UnB, Brasília, 1994
70. *MERCOSUL e a integração sul-americana: mais do que a economia. Encontro de culturas*, Brasília, FUNAG, 1997
71. *MERCOSUL: sinopse estatística*, V. 1, Rio de Janeiro, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística *et al.*, 1993

72. MIGUEL. Fábio L. P.. "Integração, comercio regional e desvalorização cambial no MERCOSUL". In: *Trevisan*, N° 135. ano XII, São Paulo/Rio de Janeiro.1999
73. MCKEON, R., *Annales de philosophie politique, Le pouvoir*, Tome I. Paris, Presses Universitaires de France. 1956
74. OLSON, Mancur. *The logic of collective action. Public goods and theory of groups*, London/Cambridge. Harvard University Press, 1965
75. _____, *The rise and decline of nations, economic growth, stagflation and social rigidities*, New Haven/London, Yale University Press, 1982
76. ONUKI, Janina. *O govenio e o empresariado argentino, a percepção política do MERCOSUL*, Dissertação de mestrado, USP, São Paulo, 1996
77. PIMENTA. Dorijan. *Atualidades econômicas, políticas e sociais*, In: Concurso nível 2º Grau, ed. Vestcon. Brasília. 2000
78. PASTA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA 1990/2000. arquivo jornalístico do Senado
79. PASTA MERCOSUL 1990/2000. arquivo jornalístico do Senado
- 50. PUTNAM, Robert. "Diplomacy and domestic politics- the logic of the two level games" In: EVANS, P., JACOBSON, H., PUTNAM, R, *Double-Edged Diplomacy - International Bargaining and domestic politics*, Los Angeles. University of California Press, 1993
81. RUA, Maria das G , CARVALHO. Maria Isabel V. (orgs), *O estudo da política. Tópicos selecionados*, Brasília. Paralelo 15, 1998
82. RELATÓRIO DA COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, *Nossa Comunidade Global*, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1996
83. SANTANA, Helton R. P., *Área de Livre Comércio das Américas (Alca): determinantes domésticos e política externa*, Dissertação de Mestrado, PUC, Rio de Janeiro, 2000
84. SANTOS, Maria H. C.. *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso proálcool*. Rio de Janeiro, Notrya, 1993
85. SCHAPOSNIK. Eduardo C., *As teorias da integração e o MERCOSUL: estratégias*, Florianópolis, Ed. da UFSC, 1997
86. SCHILLING, Paulo R., *MERCOSUL, integração ou dominação?*, São Paulo, CEDI, 1992
87. SEIFFERT, Helmut, *Introducción a la lógica*, Barcelona, Ed. Herder, 1977
88. SIMONSEN ASSOCIADOS, *MERCOSUL de fato!, fatores de competitividade para o sucesso empresarial em um novo e forte mercado emergente*, São Paulo, Makron Books, 1998
89. SLOAN JR., Alfred P., *Meus anos com a General Motors*, São Paulo, ed. Negócio, 2001

90. SWEEZY. Paul M.. *Teoria do desenvolvimento capitalista*. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1973
91. VAZ, Alcides C., *Integração econômica e crise internacional: a Associação Latino Americana de Integração (ALADI) 1980 a 1985*, Dissertação de mestrado, UnB, Brasília, 1987
92. VEIGA, João P. C., *As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no MERCOSUL*, Tese de doutorado, USP. São Paulo. 1999
93. VENTURA. Deisy F. L. (org.), *O MERCOSUL em movimento*. Porto Alegre, Livraria do Advogado. 1995
94. VIGEVANI, Tullo, VEIGA, João P. C., "MERCOSUL: interesses e mobilização sindical". In: ZYLBERSTAJN, Hélio et al.. *Processos de integração regional e a sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil. México e Venezuela*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996, p.223-248
95. VILLAYERDE, Analia L. S., *Cambios en la industria automotriz, percepciones de los empresarios y trabajadores argentinos y brasileno*, Tese de doutorado, UnB/FLACSO, Brasília, 1993
96. VIOLA, Eduardo, FERREIRA, Leticia C., (orgs.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*, Ed Unicamp, Campinas, p. 15-64
97. WOMACK, James P., JONES, Daniel T., ROSS, Daniel, *A máquina que mudou o mundo*, Campus. Rio de Janeiro. 1992

VII) Anexos

Glossário das Abreviaturas

ABEIVA- Associação Brasileira das Empresas Importadoras de Veículos Automotores
ADEFA- Associação de Fábricas de Automotores
AFAC- Associação de Fábricas Argentinas de Componentes
ALADI- Associação Latino-Americana de Integração
ALCA- .Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA- Área de Livre Comércio Sul-Americana
ANFAVEA- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
CCM- Comissão de Comércio do MERCOSUL
CGT- Central Geral Dos Trabalhadores
CNI- Confederação nacional das indústrias
CUT- Central Única dos Trabalhadores
ESP- Estado de São Paulo
FCES- Foro Consultivo Econômico Social
FENABRAVE- Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores
FGV- Fundação Getúlio Vargas
FSP- Folha de São Paulo
GATT- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GIP- Grupo Intergovernamental Permanente
GM Gazeta Mercantil
GM- General Motors
GMC- Grupo Mercado Comum
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JB- Jornal do Brasil
MERCOSUL- Mercado Comum do Sul
MICT- Ministério da Indústria Comércio e Turismo
NAFTA- Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OMC- Organização Mundial do Comércio
PICE- Programa de Integração e Cooperação Brasil/Argentina
SINDIPEÇAS- Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores
SMATA- Sindicato de Mecânicos e Afins do Transporte Automobilístico

TEC- Tarifa Externa Comum

UE- União Européia

UIA- União Industrial Argentina

UOM- União Operária Metalúrgica da República Argentina